

# PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM BERBASIS PEMBANGUNAN SOSIAL DAN EKONOMI: *Tinjauan dari Aspek Hukum\**

Oleh: *M. Daud Silalahi\*\**

## I. Pendahuluan

Kebijakan pembangunan nasional yang dirumuskan pada tahun 1968, didasarkan pada pemanfaatan potensi sumber daya alam Indonesia, khususnya pertambangan umum, minyak dan gas bumi, kehutanan dan pertanian. Untuk memberikan landasan hukum yang pasti pada para pemilik modal, maka dikeluarkanlah UU No. 1 Tahun 1967 tentang PMA sebagai landasan kebijakan investasi asing dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang PMDN bagi pemilik modal nasional. Kedua undang-undang tersebut menjadi landasan investasi sumber daya alam, yang diatur, antara lain, dengan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, dan berbagai peraturan di bidang pertanian. Pada tahap ini, perubahan kebijakan ekonomi saat itu, merupakan perubahan mendasar terhadap kebijakan pembangunan ekonomi sebelumnya, terutama kebijakan terhadap investasi di bidang sumber daya alam, seperti perusahaan perminyakan dan pertambangan.

Hukum pengelolaan sumber daya alam berbasis sumber daya alam, umumnya bersifat eksploitatif. Karena pada saat itu pengetahuan masyarakat, termasuk aparat pemerintah terhadap aspek-aspek negatif teknologi sumber daya alam yang bersifat skala besar, seperti masalah lingkungan, masalah sosial di sekitar kegiatan pertambangan dan kehutanan, dan sumber daya alam lainnya, seperti air permukaan, air bawah tanah, kesuburan tanah perkiraan masalah ekonomi masyarakat pasca tambang masih sangat rendah. Akibatnya, masalah sosial dan ekonomi yang disertai masalah lingkungan yang bersifat luas dan mendasar menimbulkan isu-isu sensitif dan meresahkan.

Pengaruh kesadaran lingkungan global pada konsep hukum pembangunan Indonesia, setelah Konferensi PBB tentang Lingkungan

\* Dialog Hukum dan Non Hukum diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 17-19 Juli 2006

\*\* Universitas Padjadjaran.

Hidup Manusia pada tahun 1972 telah membawa perubahan mendasar terhadap konsep pembangunan sebelumnya. Gagasan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dengan segera berkembang dan menjadi salah satu dasar kebijakan pembangunan nasional pada tahun 1973. Meskipun gagasan ini tidak dengan mudah dipahami banyak orang, terutama pengusaha dan pengambil keputusan di bidang sumber daya alam, namun tekanan masyarakat dan para pakar dari berbagai bidang telah ikut membantu meningkatkan perhatian, kesadaran dan tindakan yang lebih nyata pada masalah lingkungan. Dengan terbentuknya Kantor Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup pada tahun 1978, maka lembaga ini menetapkan arah kebijakan lingkungan dikaitkan dengan pembangunan nasional.

Terbentuknya lembaga yang secara khusus menangani masalah lingkungan, disertai pembentukan jaringan kelompok ahli dan Pusat Studi Lingkungan di lingkungan Perguruan Tinggi sebagai mitra pemerintah dalam perumusan kebijakan lingkungan, dan kelompok masyarakat yang dikenal sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat pada saat itu maka gerakan kesadaran lingkungan dalam pembangunan nasional juga berkembang.

Perkembangan baru hukum pengelolaan sumber daya alam yang berbasis sosial dan ekonomi terjadi terutama setelah era reformasi yang disertai dengan perkembangan dengar pendapat secara demokrasi di berbagai segi kehidupan masyarakat, yang menuntut rasa keadilan terhadap alokasi pemanfaatan sumber daya alam.

## **2. Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Sistem Hukum Pembangunan Nasional**

Kebijakan investasi dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam merupakan perkembangan hukum penting dalam kebijakan ekonomi Indonesia sejak awal pembangunan nasional pada akhir tahun 1960-an. Krisis minyak bumi di Timur Tengah pada awal tahun 1970-an, telah ikut mempengaruhi arti pentingnya sumbangan sektor ini pada pembangunan nasional. Dua puluh tahun sejak tahun 1970-an, ekonomi sumber daya alam, khususnya minyak dan gas bumi, pertambangan, dan kehutanan menjadi yang mendorong laju pembangunan pada saat itu. Akan tetapi dari segi sosial budaya masyarakat sekitarnya merupakan kelemahan dari pembangunan selanjutnya yang telah menimbulkan masalah sosial dan lingkungan sebagai persoalan baru yang terus meningkat.

155 Pengaruh kebijakan ekonomi liberal (PAKTO) terhadap aspek-aspek hukum pengelolaan sumber daya alam pada awal tahun 1990-an, telah ikut memperlebar jurang ketimpangan ekonomi masyarakat yang tidak saja tidak mempunyai akses yang memadai pada sumber permodalan, tetapi juga terlalaikan dalam proses pengembangan kapasitasnya untuk menangkap peluang ekonomi dalam proses pembangunan. Keadaan ini terus berkembang sebagai masalah keadilan yang dijamin dalam UUD 1945 sebagai pemilik sumber daya alam (pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Di bidang perkebunan dalam sektor pertanian yang dalam UUD 1945 memberikan posisi khusus pada para petani juga tidak memiliki peluang memperoleh kesempatan yang berarti dalam perkembangan baru. Perusahaan besar, yang tergabung dalam kelompok pengusaha konglomerat, justru memperoleh posisi hukum yang makin kuat untuk menguasai kegiatan hulu sampai dengan hilir. Posisi ini diperkuat pula dengan sistem hukum perbankan yang memberikan berbagai keunggulan posisi hukum, ekonomi, termasuk akses memperoleh pinjaman jangka pendek dengan jumlah pinjaman yang sangat besar.

Kebijakan sumber daya alam yang berorientasi pada modal besar telah menimbulkan masalah sosial dan ekonomi masyarakat. Kebijakan sumber daya alam dengan posisi hukum yang bersifat liberal, sebagaimana diuraikan di atas, dengan segera membawa persoalan baru yang sangat rentan pada kelompok ekonomi sebagian besar masyarakat. Tidak saja kelompok ini dibiarkan tanpa kesempatan memperoleh pembinaan yang memadai peningkatan kapasitas sebagai mitra kerja perusahaan besar, termasuk perusahaan asing, yang menyebabkan mereka tambah miskin. Masalah ekonomi masyarakat ini dipersulit pula dengan masalah lingkungan yang kemudian menjadi masalah sosial karena masyarakat merupakan kelompok yang secara langsung merasakan dampak lingkungan dan sistem pengelolaan sumber daya alam ini.

Masalah lingkungan dalam perspektif sosial sebagai ongkos pembangunan merupakan tantangan baru yang terus meningkat sejak akhir tahun 1990-an. Kasus-kasus lingkungan dalam skala besar menjadi sengketa lingkungan yang terus meningkat, terutama yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar di bidang sumber daya alam (kehutanan, pertambangan, minyak dan gas bumi, pertanian, khususnya perkebunan, dan sebagainya). Masalah lingkungan yang disertai dengan masalah sosial yang makin rumit menjadi salah satu masalah

pembangunan yang mempengaruhi hukum dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam pada tahun 2000-an.

Pembangunan yang berbasis sumber daya alam dipersoalkan: benarkah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat? Secara konstitusional penyempurnaan terhadap gagasan dasar penguasaan sumber daya alam sebagaimana diatur dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 juga dilakukan dalam amandemen UUD 1945. Dengan perkembangan baru ini hak menguasai negara terhadap pengelolaan sumber daya alam tidak saja dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat juga terkait dengan persoalan keadilan antar kelompok masyarakat, antar generasi (*intergeneration equity*) di dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

### **3. Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Sistem Hukum Lingkungan: Tinjauan Dari Konsep Hukum Pembangunan Berkelanjutan**

Gerakan kesadaran lingkungan dari pengaruhnya pada pembangunan Indonesia telah berlangsung sejak awal tahun 1970-an. Dalam TAP MPR tentang GBHN Tahun 1973 secara tegas dimuat landasan umum kebijakan lingkungan sebagai bagian dari proses pembangunan nasional. Program pengembangan lingkungan bertalian dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan dirumuskan dalam REPELITA 1974 dan rancangan perundang-undangan baik secara akademis (*academic draft*) maupun pembahasan interdep serta pertemuan setengah kamar dengan DPR juga dilakukan sebagai bagian dari proses perumusan rancangan undang-undang lingkungan. RUULH ini masih merupakan hal baru dalam sistem hukum Indonesia.

Pembentukan hukum dan kebijakan lingkungan dalam sistem hukum pembangunan nasional secara tegas diatur dalam UULH tahun 1982 ini, yang diperbaiki dan disempurnakan dengan UULH 1997 dengan masuknya gagasan pembangunan berwawasan lingkungan yang berkelanjutan. Perkembangan baru dalam UULH ini juga merupakan perkembangan hukum baru yang dipengaruhi oleh Deklarasi Rio 1992 yang mengadopsi konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai pemikiran mendasar dari Komisi Brundtland pada tahun 1987.

Masalah sengketa lingkungan yang berpengaruh pada pengelolaan sumber daya alam juga meningkat dengan makin tergesurnya masya-

rakat di sekitar kegiatan sumber daya alam, yang secara tradisional telah melakukan kegiatan dalam skala kecil. Kegiatan ini juga menghadapi masalah lingkungan terkait dengan tingkat kemiskinan yang tidak mendapat peluang yang memadai dalam program pembangunan nasional, a.l. karena mereka tidak dipersiapkan menghadapi perkembangan baru dalam program pembangunan.

Pengaruh prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan pada perkembangan hukum lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia merupakan salah satu perkembangan baru dan kebijakan pembangunan nasional sejak era reformasi. Dikeluarkannya TAP MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, yang antara lain memuat prinsip-prinsip baru pengelolaan sumber daya alam dan perintah melakukan perubahan sistem hukum pengelolaan sumber daya alam yang berlaku saat ini merupakan salah satu landasan kebijakan pembangunan berkelanjutan di bidang sumber daya alam.

Pembaharuan hukum dan kebijakan lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia, sebagaimana diuraikan di atas merupakan bagian dari masalah sosial dan ekonomi masyarakat, terkait dengan tuntutan keadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam sesuai dengan amandemen pasal 33 UUD 1945.

#### **4. Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perpektif Perkembangan Dan Pembaharuan Masyarakat**

Perkembangan pemikiran hukum sumber daya alam dalam era reformasi sebagai paradigma baru merupakan salah satu perkembangan sistem hukum pengelolaan sumber daya alam berbasis sosial dan ekonomi sumber daya alam Indonesia. Pada tahap ini masalah lingkungan terkait secara mendasar dengan pembaharuan sosial dan ekonomi sebagian besar masyarakat. Perubahan hukum pengelolaan sumber daya alam merupakan persoalan mendasar untuk meningkatkan kapasitas masyarakat untuk memperoleh peluang dalam meningkatkan kualitas sosial dan ekonomi masyarakat di masa yang akan datang.

Pembentukan prinsip-prinsip hukum pengelolaan sumber daya alam melalui TAP MPR No.IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan PSDA segera dijadikan dasar perubahan hukum dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diharapkan dalam amandemen pasal 33 (3)(4) UUD 1945. Sistem hukum pengelolaan sumber daya alam, sebagaimana dimuat dalam TAP MPR No.IX/2001

diharapkan menjadi sarana perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian peruntukan sumber daya alam untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Gerakan pembaruan hukum sumber daya alam terhadap hukum sektoral (UU di bidang Kehutanan, sumber daya air, Perikanan, Pertambangan, dsb) yang berlangsung saat ini harus dilakukan secara sungguh-sungguh oleh berbagai pihak dan pemangku kepentingan untuk mendorong terbentuknya hukum dan kebijakan sistem hukum pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Upaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat, khususnya di sekitar sumber daya alam, merupakan program aksi yang paling mendasar untuk memberikan peluang yang aseptabel bagi perubahan sosial dan ekonomi sebagian besar masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan nasional.

Perkembangan baru hukum pengelolaan sumber daya alam yang berbasis sosial meliputi, antara lain, masalah hak asasi manusia, hak masyarakat adat, hak jender, dan sebagainya. Masalah tersebut telah menjadi dasar tuntutan masyarakat memperoleh keadilan dalam usaha di bidang sumber daya alam, dalam bentuk pendidikan, pelatihan, peluang usaha, lapangan kerja dan peluang untuk meningkatkan kualitas hidup sosial dan ekonomi. Karena lambatnya tanggapan penanggung jawab usaha, aparat pemerintah yang berwenang, disertai dengan tekanan ekonomi yang makin berat telah menjadi salah satu penyebab meningkatnya kerusuhan sosial, intervensi politik, dan memburuknya hubungan masyarakat dengan kalangan pengusaha di bidang sumber daya alam.

Untuk mengatasi masalah sosial dan ekonomi masyarakat, terutama di sekitar kegiatan usaha sumber daya alam, pengembangan kapasitas berperan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam sebagai peluang untuk meningkatkan kemampuan berperan serta, memperbaiki kondisi sosial dan ekonomi sangat diperlukan.

##### **5. Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Pembangunan Ekonomi yang Ramah Lingkungan**

Pembaharuan pendekatan hukum lingkungan berdasarkan konsep kawasan pengelolaan (*bioregion*) sebagai perekat hukum antar sumber daya alam yang diatur secara terpisah selama ini, dikembangkan ke arah sistem hukum yang bersifat ekologis merupakan salah satu pendekatan hukum baru. Pendekatan hukum dalam sistem pengelolaan

sumber daya alam ini, dianggap salah satu upaya memperbaiki posisi hukum masyarakat secara adil, demokratis, dan berkelanjutan sejalan dengan kebijakan pembangunan berkelanjutan yang telah ditetapkan pemerintah sejak tahun 2004. Meskipun rancangan undang-undang sistem hukum pengelolaan sumber daya alam saat ini masih dalam taraf pembahasan antar lembaga-lembaga pemerintah bersama para ahli terkait, namun gagasan ini diharapkan dapat memperbaiki posisi hukum masyarakat rentan dalam arti ekonomi dan sosial serta memberikan peluang yang lebih baik bagi keterlibatan masyarakat di sekitar kegiatan sumber daya alam.

Pengembangan hukum pembangunan yang berwawasan lingkungan dengan pendekatan ekonomi lingkungan harus menginternalisasikan ongkos lingkungan sebagai bagian dari budaya pelaku ekonomi yang ramah lingkungan. Pendekatan hukum ini tidak saja mendorong kegiatan usaha sumber daya alam untuk meningkatkan kinerja usaha yang lebih efisien secara ekonomi, tetapi juga meningkatkan ketaatan pada kebijakan dan hukum yang berlaku. Hal ini dapat pula mengurangi potensi terjadinya masalah lingkungan, yang dengan segera pula menjadi ongkos sosial dalam bentuk tekanan masyarakat yang menjadi korban dampak lingkungan dalam berbagai kegiatan sumber daya alam.

Pengembangan kemitraan dalam pembangunan ekonomi yang ramah lingkungan merupakan pengembangan lebih lanjut dari prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang dirumuskan dalam Deklarasi Johannesburg tahun 2002. Pembangunan berkelanjutan berdasarkan Deklarasi Johannesburg telah dijadikan perbaikan dan penyempurnaan pembangunan berkelanjutan Indonesia pada tahun 2004.

Pengembangan sistem pengelolaan lingkungan yang diperbaharui secara bertahap sesuai dengan kemampuan ekonomi, kapasitas masyarakat dan sistem nilai yang mendukung sistem pengelolaan lingkungan menuntut perubahan sikap para pengusaha terhadap pelaksanaan tanggung jawab publik yang lebih baik. Kurangnya terintegrasi pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan lingkungan merupakan persoalan mendasar pengelolaan sumber daya alam Indonesia saat ini.

Pengembangan dana lingkungan bagi kegiatan yang berbasis sumber daya alam sebagai sistem jaminan perlindungan lingkungan dan ekonomi masyarakat sekitarnya dapat pula menjadi salah satu

sarana pengembangan kapasitas lingkungan dan peningkatan kemitraan melakukan kegiatan yang berbasis masyarakat dan ekonomi.

## **6. Aspek-Aspek Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Sosial Dan Ekonomi: Tantangan Dan Harapan**

Pengembangan kebijakan peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam melalui peningkatan kapasitas masyarakat merupakan program pembinaan masyarakat yang perlu dilakukan. Dengan amandemen UUD 1945, khususnya pasal 33 telah memperkuat dasar hukum pengembangan kapasitas masyarakat berbasis sosial dan ekonomi dengan jaminan keadilan dan berperan serta secara demokratis. Hal ini merupakan tantangan yang harus dijawab dalam perumusan kebijakan pengelolaan sumber daya alam berbasis sosial dan ekonomi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Peningkatan kapasitas masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dalam perspektif ekonomi rakyat (*resource-based community*) merupakan pengembangan dan konsep pembangunan di negara-negara berkembang yang antara lain, dikemukakan oleh Amarty Sen, pakar ekonomi yang memperoleh hadiah nobel dalam penyempurnakan konsep pembangunan pada tahun 1998.

Pengembangan *community development* sebagai model *transfer of know how* di bidang teknologi sumber daya alam sebagai bagian dan program kemitraan antar pelaku dalam pengelolaan sumberdaya alam membantu meningkatkan kapasitas berperannya masyarakat dalam program pembangunan Indonesia. Rendahnya pendidikan/pengetahuan masyarakat sekitar kegiatan usaha di bidang sumber daya alam menyebabkan kurangnya kemampuan berperan serta masyarakat dalam konsep kemitraan sebagaimana saya uraikan di atas.

Pengembangan ekonomi masyarakat yang berorientasi pada keunikan geografis, memperhatikan karakter sumber daya alam dan teknologi sumber daya alam yang ramah lingkungan merupakan segi lain yang perlu, digali sebagai program keunggulan berperan serta masyarakat di sekitar sumber daya alam. Sebagai negara tropis, yang kaya dengan keunikan sumber daya alam dan kearifan lingkungan dengan sistem nilai yang masih berperan baik dalam masyarakat dapat menjadi peluang untuk meningkatkan kapasitas berperan serta dan mengembangkan pola kemitraan dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia.



184 Pengembangan kelembagaan pengelolaan sumber daya alam yang melibatkan perwakilan pelaku bisnis, masyarakat, pemerintah dan kelompok ahli serta lembaga penelitian yang relevan merupakan gagasan baru yang perlu diperhatikan. Upaya yang dapat mengintegrasikan pemangku kepentingan tersebut merupakan bentuk kelembagaan yang dijadikan pokok bahasan para pakar, antar lembaga, dan kelompok ahli dalam perkembangan baru pola pengelolaan sumber daya alam Indonesia yang berbasis sosial dan ekonomi.

## 7. Penutup

Pengembangan hukum PSDA sebagai bagian dari pengembangan sistem hukum pembangunan Indonesia merupakan sarana hukum yang diharapkan dapat memberikan jasa keadilan, apabila disertai dengan dengar pendapat yang bersifat demokratis, dan memahami pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Pengembangan prinsip-prinsip pengelolaan SDA yang berdasarkan kawasan pengelolaan sebagai asas-asas hukum umum PSDA telah dirumuskan secara tegas dalam TAP MPR No.IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Prinsip-prinsip dan kebijakan dasar pengembangan hukum pengelolaan sumber daya alam dalam TAP MPR ini mulai berpengaruh pada penyempurnaan sistem hukum pengelolaan sumber daya alam.

Pengembangan lebih lanjut hukum PSDA diarahkan pada pengembangan kapasitas masyarakat sekitarnya sebagai faktor-faktor untuk memperkuat ekonomi masyarakatnya (CD). Program pengembangan kapasitas masyarakat dalam tahap ini merupakan penyempurnaan hukum pembangunan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

Hukum PSDA wajib memperhatikan keseimbangan di antara pemanfaatan yang efisien, ramah lingkungan dan kondisi sosial & ekonomi sekitarnya. Pendekatan hukum ini akan memperkuat prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan Indonesia.

Makin besarnya keterlibatan ilmu dan teknologi pada PSDA mewajibkan pengembangan hukum PSDA melibatkan para ahli atau kelompok ahli di bidang PSDA. Oleh karena itu, pengembangan kapasitas berperan masyarakat melalui pendidikan dan pelatihan, keterlibatan kelompok ahli yang relevan dan peningkatan kesadaran melaksanakan tanggung jawab publik pimpinan perusahaan merupakan langkah-

langkah konkret yang perlu dirumuskan dengan jelas dalam pelaksanaan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam yang berbasis sosial dan ekonomi.

