



PROSIDING

Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4

PENATAAN REGULASI DI INDONESIA

APHTN-HAN | PUSKAPSI FH UNEJ | PUSaKO FH UNAND

Penyunting :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.

Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.

Dairani, S.H., M.H.

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

ISBN : 978-602-5617-07-2

PROSIDING

**KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4
“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”**

**AULA PB. SUDIRMAN PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
Jember, 10-13 November 2017**

**UPT PENERBITAN
UNIVERSITAS JEMBER**

KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4
“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”
Jember, 10-13 November 2017

Susunan Panitia :

Totok Sudaryanto, S.H., M.S.
Warah Atika, S.H., M.Hum.
Nurul Laili Fadhila, S.H., M.H.
Halif, S.H., M.H.

Reviewer :

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.
Dr. Jayus, S.H., M.Hum

Editor :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.
Eddy Mulyono, S.H., M.H.
Dairani, S.H., M.H.
Rosita Indrayati, S.H., M.H.
Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

Diterbitkan Oleh :

UPT Penerbitan Universitas Jember
Jl. Kalimantan 37, Jember 68121
Telp. 0331-330224, VOIP. 0319
e-mail :upt-penerbitan@unej.ac.id

ISBN: 978-602-5617-07-2

Hak Cipta dilindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak tanpa ijin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun, baik cetak, *Photoprint* maupun *microfilm*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan kehadiran Allah SWT Tuhan yang Maha Esa, atas segala Karunia Rahmat dan Nikmat yang diberikan sehingga kami mampu melaksanakan acara rutin tahunan yaitu Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema “Penataan Regulasi Di Indonesia” yang dilaksanakan di Jember Jawa Timur, pada tanggal 10-13 November 2017. Kegiatan ini dilaksanakan atas kerjasama Antara Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Indonesia, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember.

Peserta Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ini kurang lebih 600 Peserta dari 150 Perguruan Tinggi di Indonesia yang terdiri dari peserta *Call For Paper* dan *Non Call For Paper*. Hadir pula dalam kegiatan ini perwakilan dari beberapa lembaga negara dan lembaga pemerintahan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Jember.

Kegiatan yang dilaksanakan dalam konferensi ini adalah mendengarkan orasi ilmiah Menteri Hukum dan HAM Dr. Yasonna H. Laoly, selanjutnya Konferensi yang dibagi 2 (dua) sesi dengan topik pertama strategi perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, dan topik kedua perbandingan penataan regulasi di berbagai negara dengan menghadirkan *Keynote Speaker* Kepala Staf Kepresidenan RI Teten Masduki. Adapun narasumber saat Konferensi adalah Hakim Konstitusi Prof. Dr. Saldi Isra, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, Gubernur Jawa Timur Dr. Soekarwo, Prof. Yuzurua Shimada dari Nagoya University, Prof. Simon Butt dari Sidney University, Dr. Daniel Heillman dari Hans Seidel Stiftung Jerman dan Dr. Harjono Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Setelah Sesi Konferensi Selanjutnya juga diselenggarakan *Parralel Group Discussion* (PGD) dengan 3 tema yaitu perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta pengujian peraturan perundang-undangan satu atap. Untuk tiap-tiap PGD juga diisi oleh narasumber sebagai pemantik diskusi dalam hal ini diantaranya ada Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur

Hamzah, Dr. Zainal Arifin Mochtar dari Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada, Dr. Susi Dwi Harjanti dari Universitas Padjajaran, Oce Madril, SH, L.LM dari Universitas Gadjah Mada dan Feri Amsari, SH, L.LM. Pusako.

Konferensi ini telah menghasilkan rekomendasi yang disebut dengan *Jember Recommendation* (Rekomendasi Jember). Rekomendasi jember berisikan Strategi Perampangan dan harmonisasi Regulasi di Pusat dan Daerah; Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan; dan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi. Hasil rekomendasi konferensi ini didorong agar dapat dipergunakan oleh Presiden RI dan pihak terkait dalam melakukan penataan regulasi di Indonesia.

Dalam kesempatan ini, kami menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada lembaga yang telah mendukung pelaksanaan Konferensi ini yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),
2. Mahkamah Konstitusi (MK),
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,
4. Pemerintah Provinsi Jawa Timur; dan
5. Pemerintah Kabupaten Jember.

Semoga kerjasama yang baik ini dapat terus berlanjut di masa-masa akan datang.

Jember, 1 Desember 2017

Panitia KNHTN Ke-4

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN ISBN	ii
SUSUNAN PANITIA	ii
SUSUNAN TIM REVIEWER	ii
SAMBUTAN PANITIA	iii
DAFTAR ISI	v
HALAMAN REKOMENDASI KN HTN 4	xii

TEMA I

STRATEGI PERAMPINGAN DAN HARMONISASI REGULASI PUSAT DAN DAERAH

1	<i>Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi</i>	1
	Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani	
2	<i>Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Investasi dalam Menjawab Tantangan Demokrasi Ekonomi Pancasila</i>	20
	Muhammad Ikhsan Alia Andre Aulia Rahman	
3	<i>Menata Praktik Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Rangka Penguatan Regulasi Pusat Dan Daerah</i>	42
	Bachtiar	
4	<i>Penataan Regulasi Paket Undang-Undang Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Konstitusional</i>	64
	Beni Kurnia Illahi	
5	<i>Penataan Regulasi Melalui Penataan Syarat Pejabat Dengan Kewenangan Membentuk Peraturan Perundang-Undangan</i>	93
	Budiman N.P.D Sinaga	
6	<i>Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah</i>	102
	Dani Muhtada & Ayon Diniyanto	
7	<i>Peraturan Desa, Penataan Kewenangan Dan Mekanisme Hukum Pembatalannya Dalam Format Otonomi Desa Di Indonesia</i>	117
	Eddy Asnawi & Yasrif Yakub Tambusai	

8	<i>Sinkronisasi Dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia</i>	135
	Erik Sepria	
9	<i>Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemerintah Daerah Dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Deregulasi Pemerintah</i>	159
	Erna Ratnaningsih	
10	<i>Penataan Perda Bermasalah Pasca Putusan MK, MA Harus Bagaimana</i>	177
	Fajar Laksono Suroso	
11	<i>Harmonisasi Perbedaan Paradigma Antara Rezim Hukum Upa Dengan Rezim Hukum Uu Perbendaharaan Negara Dalam Mengatur Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah</i>	194
	Hengki Andora	
12	<i>Menemukan Formulasi Diet Regulasi</i>	206
	Ibnu Sina Chandranegara	
13	<i>Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia</i>	237
	Jimmy Z. Usfunan	
14	<i>Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah Dan Urgensi Revisi Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan</i>	266
	Luthfi Widagdo Eddyono	
15	<i>Penguatan Prolegas Sebagai Dasar Politik Pembentukan Perundang-Undangan</i>	283
	Mei Susanto	
16	<i>Menakar Konsep Omnibus Law Dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara</i>	303
	Mirza Satria Buana	
17	<i>Harmonisasi Dan Sinkronisasi Regulasi Agraria (Kajian Over Regulasi Di Bidang Agraria)</i>	322
	Rofi Wahanisa	
18	<i>Peluang Dan Tantangan Penataan Regulasi Bidang Pemerintahan Daerah</i>	342
	Rozi Beni	
19	<i>Dinamika Regulasi Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi</i>	364
	Taufiqurrohman Syahuri	

20	<i>Politik Hukum Penataan Regulasi Di Bidang Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup Dalam Kerangka Harmonisasi Hukum</i>	371
	Wahyu Nugroho	
21	<i>Pengharmonisasian Peraturan Daerah</i>	399
	Yeni Nel Ikhwan	
22	<i>Perihal Menata Regulasi</i>	415
	Zainal Arifin Muchtar	
23	<i>Benturan Regulasi Dan Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi</i>	422
	Veri Junaidi & Adam Mulya Bungamayang	
24	<i>Strategy And Regulatory Reform Practices In Japan: Harmonization Of Central And Local Regulations In The Era Of Local Autonomy</i>	443
	Yuzuru Shimada	
25	<i>Penataan Regulasi, Teori Dan Kritiknya</i>	456
	Herlambang P. Wiratraman	
 TEMA II		
PENATAAN ULANG JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA		
26	<i>Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	470
	Aan Eko Widiarto	
27	<i>Implikasi Otonomi Khusus Papua Terhadap Efektifitas Pembentukan Regulasi Daerah Berbasis Orang Asli Papua</i>	493
	Ariyanto, Derita Prapti Rahayu & Yenny Febrianty	
28	<i>Sengkarut Produk Hukum Ratifikasi Perjanjian Internasional: Paradigma Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	511
	Ari Wirya Dinata	
29	<i>Strategi Legislasi Sebagai Upaya Simplikasi Hiriearki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	530
	Darwance	
30	<i>Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia</i>	550
	Faizal Akbar Nasution	

31	<i>Penataan Ulang Terhadap Jenis Peraturan Yang Mendapatkan Pelimpahan Dari Undang-Undang (Peraturan Delegasi Dari Undang- Undang) Dalam Sistem Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dan Kedudukan Jenis Peraturan Tersebut Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan</i> Fitriani Ahlan Sjarif	567
32	<i>Judicial Review Ketetapan MPR/S Di Mahkamah Konstitusi</i> Hayatun Na'imah	594
33	<i>Kewenangan Pengujian Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap UUD NRI Tahun 1945</i> I Gusti Bagus Suryawan & Indah Permatasari	615
34	<i>Penataan Peraturan Pelaksana Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Nomor 27/Puu-Xiii/2011)</i> Satya Arinanto dan Ike Farida	631
35	<i>Urgensi Perampingan Dan Penataan Regulasi Sebagai Upaya Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pelayanan Publik</i> Imam Ropii	650
36	<i>Penataan Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan Menurut UUD NRI 1945</i> Khairul Fahmi	665
37	<i>Beberapa Pemikiran Dasar Dalam Mendesain Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)</i> Lukman Hakim	687
38	<i>Penataan Ulang Jenis Dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia</i> Muin Fahmal	701
39	<i>Restrukturisasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i> Proborini Hastuti	725
40	<i>Rekonstruksi Hierarki, Dan Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Peraturan Darurat</i> Perdana Ahmad Saifulloh	738
41	<i>Revitalisasi Pengaturan Perppu Dalam Bingkai Penataan Regulasi Di Indonesia</i> Reza Fikri Febriansyah	765

42	<i>Pengaruh Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan</i>	784
	Ricca Anggraeni & Muhammad Ihsan Maulana	
43	<i>Merawat Keadilan Sosial Bagi Masyarakat Hukum Adat: Urgensi Penataan Regulasi Melalui Pembentukan Undang-Undang Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat</i>	806
	Sulaiman	
44	<i>Peraturan Mahkamah Agung Dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</i>	825
	Vica Jillyan Edsti Saija	
45	<i>Surat Edaran (SE) "Duri" Dalam Tata Perundang-Undangan Indonesia</i>	845
	Wendra Yunaldi	
46	<i>Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Pendekatan Asas 3E (tinjauan asas-asas dalam undang-undang No. 12 Tahun 2011)</i>	855
	Lita Tyesta ALW	
47	<i>Rekonstruksi Hierarki Norma Dalam Penataan Regulasi Di Indonesia</i>	867
	M. Guntur Hamzah	
48	<i>Problematika Hirarkhi Peraturan Peundang-Undangan Indonesia (Studi Pasal 8 Ayat (1) Uu 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)</i>	880
	Yahya Ahmad Zein	
49	<i>Perkembangan Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusi</i>	897
	Bayu Dwi Anggono	

TEMA III

PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SATU ATAP DI MAHKAMAH KONSTITUSI RI

50	<i>Idealitas Satu Pintu Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi</i>	911
	Abdul Wahid	
51	<i>Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi</i>	927
	Agus Riewanto	

52	<i>Persoalan Judicial Review Dalam “Dua Atap”</i>	948
	Bisariyadi	
53	<i>Kompatibilitas Karakteristik Pengujian Peraturan Pada Mahkamah Agung Dalam Pengujian Produk Hukum Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015 Dan 56/Puu-Xiv/2016</i>	968
	Dian Agung Wicaksono & Luthfi Dwi Hartono	
54	<i>Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Penataan Regulasi</i>	984
	Dody Nur Andriyan	
55	<i>Judicial Review Dalam Perspektif Supremasi Konstitusi</i>	1005
	Dri Utari Christina Rachmawati	
56	<i>Urgensi Integrasi Judicial Review Kepada Mahkamah Konstitusi</i>	1027
	Iza Rumesten RS	
57	<i>Penyatuan Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi: Evaluasi Dan Format Pelaksanaan Judicial Review Kedepan</i>	1041
	M Nurul Fajri	
58	<i>Constitutional Preview Sebagai Upaya Menciptakan Perundangan Yang Efisien Dan Berkeadilan</i>	1060
	Manunggal K. Wardaya	
59	<i>Pengujian Satu Atap: Perluasan Kewenangan Mk Dalam Judicial Review Dapat Mencegah Korupsi Legislasi</i>	1069
	Mariyadi	
60	<i>Penyatutan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi,(Tinjauan Sejarah Dan Praktek)</i>	1086
	Rahayu	
61	<i>Integrasi Uji Materi Di Mahkamah Konstitusi Dapat Mencegah Penyalahgunaan Wewenang</i>	1102
	Siti Marwiyah	
62	<i>Judicial Review Regulasi Oleh Mahkamah Konstitusi</i>	1116
	Sulardi	
63	<i>Rekonstruksi Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Basis Penjaga Konstitusi</i>	1129
	Vieta Imelda Cornelis	
64	<i>Efektifitas Judicial Review Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Bingkai Satu Atap</i>	1141
	Wenny Purnama Yantje	

65	<i>Redesain Pengujian Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	1156
	Zulkifli Aspan	
66	<i>Kebutuhan Menyatukan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi</i>	1171
	Fadli Ramadhanil	

HALAMAN REKOMENDASI
REKOMENDASI JEMBER (*JEMBER RECOMMENDATIONS*)
TENTANG
PENATAAN REGULASI DI INDONESIA
JEMBER, 12 NOVEMBER 2017

Terkait dengan penataan regulasi di Indonesia, melalui Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4 yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Universitas Jember, dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas di Jember tanggal 10-13 November 2017, maka untuk meningkatkan kepastian hukum dan kedayagunaan regulasi di Indonesia perlu dilaksanakan pembenahan dalam 3 (tiga) aspek penting:

1. Perampangan dan harmonisasi regulasi Pusat dan Daerah
2. Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia
3. Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi

Dalam kaitan dengan pembenahan Ketiga aspek penting tersebut, maka KNHTN ke-4 yang dihadiri oleh akademisi dari ratusan perguruan tinggi se-Indonesia, peneliti, organisasi masyarakat sipil merekomendasikan langkah-langkah perbaikan yang disebut dengan Rekomendasi Jember, sebagai berikut:

Strategi perampangan dan harmonisasi regulasi Pusat dan Daerah

Untuk mencegah pembentukan regulasi yang tidak terkendali oleh badan atau pejabat negara, serta menyelesaikan permasalahan regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron dan saling tumpang tindih yang dapat menghambat upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat

maka perlu dilakukan sejumlah langkah-langkah perbaikan oleh Pemerintah sebagai berikut:

Pertama: Untuk memangkas sejumlah regulasi yang keberadaannya tidak dibutuhkan dan regulasi yang bermasalah dari segi kepastian hukum, utamanya regulasi dibawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri), maka mendesak bagi Presiden untuk membentuk tim khusus beranggotakan unsur pemerintah, akademisi, organisasi masyarakat sipil yang bersifat *ad hoc* dengan mandat dan jangka waktu tertentu. Tim ini diperlukan mengingat sulit mengharapakan Kementerian/Lembaga untuk memangkas sendiri regulasi yang dibentuknya mengingat masih tingginya ego sektoral kementerian. Tugas Tim khusus yang juga jamak dibentuk di berbagai negara lain dalam rangka memangkas regulasi ini nantinya adalah:

- a. melakukan evaluasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat (Peraturan di bawah UU) dan peraturan kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah. Hasil evaluasi ini nantinya akan diserahkan kepada Presiden untuk diambil tindakan berupa pemangkasan terhadap regulasi yang bermasalah.
- b. merumuskan kebijakan reformasi pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka membentuk politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini pembaharuan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan mempertimbangan *best practices* dari negara-negara lain sesuai dengan kebutuhan, antara lain:
 - (i) jenis peraturan;
 - (ii) materi muatan;
 - (iii) kewenangan;
 - (iv) sistem pembentukan; dan

(v) sistem evaluasi.

Kedua, untuk mencegah regulasi bermasalah di tingkat daerah dan mengingat kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka upaya *executive preview* yaitu pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah oleh Pemerintah perlu diperkuat. Selain itu keberadaan instansi vertikal di daerah yaitu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di daerah perlu difungsikan secara optimal untuk mendampingi pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Ketiga, Penguatan kelembagaan lembaga yang bewenang membentuk peraturan perundang-undangan perlu dilakukan meliputi: Kejelasan regulasi yang dapat dibentuk, penguatan perancang peraturan perundang-undangan dan hubungannya dengan lembaga lain dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (harmonisasi dan pengundangan)

Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia

Dalam rangka penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merekomendasikan :

- a. Pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dimuat di dalam UUD 1945, bukan dalam undang-undang;
- b. Ketetapan MPR diakui sebagai jenis peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan;
- c. Secara hierarkis, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tetap sejajar dengan undang-undang. Namun materi muatan Perppu harus diatur tegas dan dibedakan dari undang-undang;
- d. Undang-undang harus memuat pengaturan masalah yang dimuat di dalamnya secara lengkap, sehingga tidak terlalu banyak delegasi pengaturan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- e. Peraturan menteri tidak dimasukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan dan bukan merupakan jenis peraturan perundang-

- undangan. Materi yang dimuat dalam peraturan menteri semestinya dimuat dalam peraturan pemerintah atau peraturan presiden;
- f. Peraturan yang dibuat oleh Lembaga Negara yang pembentukannya diatur dalam UUD 1945 maupun undang-undang, secara hierarki sejajar dengan peraturan presiden;
 - g. Materi muatan peraturan daerah khusus mengenai ketentuan pidana perlu dikaji lebih jauh;
 - h. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan yang direkomendasikan:
 - (i) UUD
 - (ii) UU/Perpu
 - (iii) Peraturan Pemerintah
 - (iv) Peraturan Presiden/Peraturan Lembaga-lembaga Negara yang dibentuk sesuai UUD dan UU
 - (v) Peraturan Daerah Provinsi atau nama lain
 - (vi) Peraturan Daerah Kabupaten/kota atau nama lain
 - (vii) Peraturan Desa atau nama lain

Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi

1. Pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) seharusnya merujuk pada teori *hierarki* norma dan menguatkan konsistensi norma, sehingga diperlukan satu lembaga yang menjaga konsistensi norma.
2. Apabila peraturan perundangan-undangan yang di atas diuji, maka harus mengikat peraturan yang ada di bawahnya.

Adapun terkait praktik pengujian peraturan perundang-undangan yang terpisah di Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang) dan Mahkamah Agung (Peraturan perundang-undangan dibawah UU) seperti saat ini, maka berdasarkan beberapa pertimbangan sebaiknya disatukan di Mahkamah Konstitusi. Adapun argumentasi agar pengujian peraturan perundang-undangan dilaksanakan dalam format satu atap di Mahkamah Konstusi adalah sebagai berikut:

1. Pengujian peraturan perundang-undangan dua atap tentu menyulitkan para pencari keadilan (*justice seeker*) dalam perspektif *human rights based constitutionalism*.
2. Kebijakan hukum harus mempertimbangkan aspek ekonomi (efisiensi dan manfaat), sehingga proses Pengujian peraturan perundang-undangan mencerminkan asas cepat, sederhana dan biaya murah
3. Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap mempertegas peran Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution*.

Adapun metode untuk mendorong perubahan menuju penyelenggaraan *judicial review* satu atap di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Perubahan konstitusi secara formal (*formal constitutional change*), melalui amandemen konstitusi Pasal 24A dan 24C UUD NRI 1945. Amandemen tersebut didorong secara bertahap, misalnya tahap paling awal adalah terkait dengan cabang kekuasaan kehakiman.
2. Perubahan konstitusi secara informal (*Informal constitutional change*), melalui sejumlah proses perubahan konstitusi yang mengembangkan gagasan dan argumentasi yang sejalan dengan prinsip-prinsip penyatuatapan proses *judicial review*.
3. Sebagai “Solusi antara”, dengan merujuk pada doktrin penyatuatapan *judicial review* yang menguatkan dan mengefektifkan kekuasaan kehakiman, perlu diperkuat melalui pengembangan forum akademik serta mendorong penataan *judicial review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Khususnya penataan Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-undangan baik di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Demikianlah rekomendasi ini dibuat dan disampaikan dengan maksud dan tujuan untuk menata regulasi dan perbaikan ketatanegaraan di Indonesia.

Jember, 12 November 2017

Atas nama seluruh Peserta Konferensi Nasional Hukum Tata Negara
(KNHTN) Ke – 4

Penyelenggara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke - 4:

1. Prof. Dr. Moh. Mahfud, MD (Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara – Hukum Administrasi Negara (AP HTN-HAN)).
2. Dr. Bayu Dwi Anggono (Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember).
3. Feri Amsari, SH, LL.M (Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas)

POLITIK HUKUM PENATAAN REGULASI DI BIDANG SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM KERANGKA HARMONISASI HUKUM⁷¹³

Oleh: Wahyu Nugroho, SH., MH.⁷¹⁴

I. PENDAHULUAN

Istilah penataan regulasi menjadi kata kunci dalam paper ini, dan menjadi salah satu terpenting yang diangkat dalam sebuah Konferensi Hukum Tata Negara yang keempat di Universitas Jember. Layaknya seorang filsuf yang melontarkan sejumlah pertanyaan melalui proses perenungannya, patut dipertanyakan apa maksud dari penataan regulasi? Mengapa dilakukan penataan regulasi? Mengapa terjadi hiper regulasi (*hyper regulation*) atau berlebihannya jumlah peraturan perundang-undangan, sehingga saling tumpang tindih khususnya di bidang sumber daya alam? Untuk kepentingan siapakah regulasi itu dibuat, padahal tidak sesuai dengan materi muatan suatu undang-undang? Bagaimana melakukan penataan regulasi yang hiper, dan siapa yang bertanggungjawab dalam melakukan penataan regulasi? Pertanyaan-pertanyaan mendasar itulah yang perlu dijawab meskipun secara garis besar, namun esensi dibalik pertanyaan tersebut adalah konsekuensi yuridis-konstitusional Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*), sebagaimana dinyatakan didalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Negara hukum Indonesia-pun sebenarnya bukanlah Negara hukum yang mengadopsi sistem hukum Eropa Kontinental dengan istilah *rechtstaat*, ataupun mengadopsi sistem hukum Anglo Saxon dengan istilah *the rule of law*, melainkan Negara hukum Indonesia memiliki karakter tersendiri, meminjam istilah yang dilontarkan oleh von Savigny menyebutnya *volkgeist*, yakni sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*) Indonesia, yakni Negara hukum Pancasila. Lantas, apa landasan/dasar atau buktinya? Didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pada alinea keempat saya mengutip sebagian dinyatakan: “....., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik

⁷¹³ Makalah disampaikan dalam acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema “Penataan Regulasi di Indonesia”. pada tanggal 10-13 November 2017, di Jember Jawa Timur

⁷¹⁴ Penulis adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, mengajar Hukum Lingkungan, Hukum HAM, dan Hukum Administrasi Negara, Anggota APHTN-HAN DKI Jakarta Raya, saat ini mahasiswa Doktoral Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Angkatan 2016.

Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Mencermati Program Legislasi Nasional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setiap tahun dalam satu periode 2014-2019, masih menyisakan pekerjaan di rumah rakyat (parlemen) atas sejumlah Rancangan Undang-Undang yang belum juga segera disahkan dan masih terus pembahasan. Mengulurnya waktu atas pembahasan suatu rancangan undang-undang, menyebabkan lamanya suatu rancangan undang-undang disahkan menjadi suatu undang-undang, dan telah menghabiskan pembiayaan yang cukup besar. Di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup misalnya, terdapat beberapa rancangan undang-undang yang semula dicanangkan untuk disetujui tahun 2016, ternyata mundur tahun 2017, itupun belum ada jaminan untuk menyelesaikannya.⁷¹⁵ Salah satu Rancangan Undang-Undang yang sebenarnya tidak masuk dalam materi muatan sebagaimana diatur didalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah Rancangan Undang-Undang Perkelapasawitan. Selain itu, jelas bahwa regulasi tersebut untuk kepentingan siapa dan tujuannya untuk apa, padahal, kelapa sawit adalah salah satu dari jenis usaha perkebunan, sementara sudah ada regulasi yang mengatur tentang perkebunan secara umum melalui Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan dan undang-undang tersebut berlaku untuk semua jenis usaha perkebunan.

Dalam konteks pembuatan hukum yang kemudian melahirkan regulasi, harus ada kebutuhan hukum di suatu masyarakat agar tercapai nilai dasar hukum itu sendiri, yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Aspek manfaat atau asas manfaat menjadi penting karena pada akhirnya regulasi tersebut ditujukan kepada masyarakat sebagai *adressat* hukum. Hal tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 10 ayat (1) huruf e menyebutkan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat,

⁷¹⁵ Terdapat 52 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI, beberapa Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan sumber daya alam, antara lain: Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan, RUU Perkelapasawitan, RUU tentang Perubahan atas UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, RUU Perubahan atas UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, RUU Perlindungan dan Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat, dan RUU Sumber Daya Air. Lihat: <http://dpr.go.id/uu/prolegnas>, diakses pada tanggal 28 September 2017.

yang merupakan salah satu dari materi muatan suatu undang-undang. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mencerminkan konsep pembentukan hukum yang responsif dan aspiratif. Bagaimana tahapan dalam penyusunan undang-undang melibatkan keterwakilan publik, kalangan akademisi, aktivis dan sejumlah NGO yang konsen terhadap hukum dan kebijakan publik. Terbukanya ruang publik dalam bingkai negara hukum seperti Indonesia ini sangat diperlukan, demi menjaga kewibawaan Indonesia sebagai laboratorium hukum.

Penataan regulasi semestinya mendapatkan dukungan maupun keterlibatan publik dalam setiap pembuatan kebijakan pembentukan hukum. Keputusan hukum dan kekuasaan dapat menjadi daya laku yang efektif ketika sebuah peraturan atau kebijakan tersebut memiliki kemanfaatan bagi masyarakat. Manfaat tidaknya regulasi yang sedang dibuat oleh penentu kebijakan legislatif dan eksekutif, akan tergantung kebutuhan, masukan-masukan maupun kontribusi dari kelompok masyarakat sipil dalam membuka ruang-ruang publik (*public sphere*) proses pembentukan regulasi. Hal ini seperti gagasan Eugen Ehrlich (1862-1922), seorang yuris berkebangsaan Austria penganut *legal pluralism* yang memperkenalkan konsep *living law of the people* (hukum yang hidup dari rakyat). Dalam konsepnya, Ehrlich berpendapat bahwa hukum yang hidup itu adalah berasal dari rakyat atau hukum yang relevan sesuai kehendak rakyat.⁷¹⁶ Konsep tersebut kemudian diikuti oleh Roscoe Pound melalui teori hukumnya *law as a tool of social engineering*⁷¹⁷ atau hukum sebagai alat perekayasa sosial.

⁷¹⁶ Hedar Laudjeng dan Rikardo Simarmata, *Pendekatan Madzhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumber Daya Alam dalam Wacana*, Edisi 6 Tahun II, (Jakarta: HuMa, 2000), hlm. 119.

⁷¹⁷ Roscoe Pound membahas secara rinci, teliti dan luas terhadap *Sociological Jurisprudence* di Amerika dengan lebih mengutamakan enam hal, yakni: (a) membahas dampak sosial yang nyata dari peran lembaga dan pemberlakuan doktrin-doktrin hukum; (b) mengajukan studi sosiologis berkenaan dengan studi hukum untuk menyiapkan perundang-undangan, karena hukum dianggap sebagai lembaga sosial yang dapat diperbaiki oleh usaha-usaha sosial bijaksana untuk menemukan cara-cara terbaik; (c) mengembangkan efektivitas studi tentang cara membuat peraturan yang lebih menekankan pada tujuan sosial untuk dicapai oleh/secara hukum, dan bukan pada sanksi; (d) melakukan studi sejarah hukum sosiologis tentang dampak sosial yang ditimbulkan oleh doktrin hukum dan cara mengembangkannya; (e) membela pelaksanaan hukum yang adil, dengan mendesak agar ajaran-ajaran hukum harus dianggap sebagai petunjuk pada hasil yang adil bagi masyarakat; dan (f) mengusahakan efektifnya pencapaian tujuan hukum. Lihat: RB. Soemanto, *Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, Teori dan Masalah*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 2006, hlm. 102. Namun, hal tersebut berbeda pendapat dengan Achmad Ali (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin), Roscoe Pound sebagai mantan Dekan Harvard law School dalam buku karya monumental berjudul "*Jurisprudence*", Volume I, untuk penamaan 8 konsep mazhab sosiologis hukumnya Roscoe Pound. Mochtar Kusumaatmadja menerjemahkan *social engineering* sebagai rekayasa sosial. Tetapi didalam

Politik hukum perundang-undangan dan kebijaksanaan akan sangat menentukan arah suatu kebijakan apakah memiliki nilai kemanfaatan atau kontraproduktif.

Bagaimana politik pembaruan hukum (*politics of law reform*) dipraktikkan dewasa ini di masyarakat? Tesis yang dikemukakan oleh Albert Hasibuan bahwa sejak masa pemerintahan Yudhoyono hingga saat ini terdapat kecenderungan kerancuan hukum yang bersifat antitesa dari terselenggaranya hukum aspiratif dan adil. Kerancuan-kerancuan hukum yang terselenggara melalui suatu politik hukum di masyarakat menghambat terlaksananya politik pembaruan hukum.⁷¹⁸ Fenomena kerancuan hukum ini dapat terlihat dengan banyaknya permohonan uji materiil (*judicial review*) baik perseorangan ataupun masyarakat di Mahkamah Konstitusi yang dianggap merugikan hak-hak konstitusional dan bertentangan dengan UUD 1945. Terlihat jelas bahwa produk hukum tersebut hanya melayani kepentingan dan kekuasaan tertentu dengan banyaknya pesanan suatu rancangan undang-undang dikalangan DPR atau setiap suatu permasalahan hanya dijawab dengan solusi pembentukan undang-undang, tanpa disertai dengan kaidah keilmuan pembuatan peraturan perundang-undangan, materi muatan berdasarkan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penataan regulasi dalam paper ini akan difokuskan kepada politik hukum penataan regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup. Berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan dengan sumber daya alam antara lain Undang-Undang No. 41 tahun 1999 jo. Undang-

buku dan halaman rujukan itu, Roscoe Pound sama sekali tidak pernah menggunakan istilah *social engineering*, dan didalam indeks buku legendarisnya yang lima volume tebal itu sama sekali tidak ditemukan satu pun *social engineering*. Sementara yang benar adalah Roscoe Pound mengemukakan delapan butir program dinamakan *The Program of the Sociological School*. Kemudian tahun 1970 diperkenalkan istilah "*social engineering*" oleh Mochtar yang notabene alumni Harvard Law School di Indonesia. Mochtar malah memberikan pemahaman bahwa penggunaan hukum sebagai "rekayasa sosial" bersifat *top down*, yaitu semua pembuatan dan kebijakan hukum harus berasal dari pemerintah, bukan bersifat *bottom up*. Istilah rekayasa sosial untuk melakukan justifikasi terhadap rezim otoriter orde baru, sedangkan perlawanan terhadap pendapat yang mengkritisnya termarginalkan, karena pencanang pendapat yang dikritisi adalah seorang petinggi hukum di eranya. Lihat: Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Vol. I, Cet. I, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 105-106.

⁷¹⁸ Albert Hasibuan, "Pembaruan Substansi Hukum di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono", dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Cet. I, Juli 2012, hlm. 132.

Undang No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan,⁷¹⁹ Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,⁷²⁰ Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan,⁷²¹ Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan,⁷²² Undang-Undang No. 11 tahun 1974

⁷¹⁹ Berdasarkan hasil penelusuran penulis dalam Undang-Undang Kehutanan, sebanyak 11 kali diuji di Mahkamah Konstitusi, antara lain : *pertama*, Perkara Nomor 3/PUU-III/2005; *kedua*, Perkara Nomor 13/PUU-III/2005; *ketiga*, Perkara Nomor 21/PUU-III/2005; *keempat*, 72/PUU-VIII/2010; *kelima*, Perkara Nomor 34/PUU-IX/2011; *keenam*, Perkara Nomor 35/PUU-X/2012; *ketujuh*, Perkara Nomor 45/PUU-IX/2001; *kedelapan*, Perkara Nomor 54/PUU-VIII/2010; *kesembilan*, Perkara Nomor 70/PUU-XII/2014; *kesebelas*, Perkara Nomor 98/PUU-XIII/2015; dan *kesebelas*, Perkara Nomor 95/PUU-XII/2014.

⁷²⁰ Berdasarkan hasil penelusuran penulis terhadap gugatan uji materiil atas sejumlah norma dalam UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, terdapat 9 (sembilan) kali Pengujian Undang-Undang ini di Mahkamah Konstitusi (empat putusan dikabulkan, tiga putusan ditolak, satu putusan tidak dapat diterima, dan satu putusan dicabut/ditarik kembali permohonannya), dengan putusan-putusan antara lain: *pertama*, Putusan No. 25/PUU-VIII/2010, obyek yang digugat adalah Pasal 22 huruf f dan Pasal 52 ayat (1) UU No. 4 tahun 2009, putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya; *kedua*, Putusan No. 30/PUU-VIII/2010, obyek yang digugat adalah Pasal 22 huruf a, huruf c dan huruf f, Pasal 38 huruf a, Pasal 51, Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 60, Pasal 61 (1), Pasal 75 ayat (4), Pasal 169 huruf a, dan Pasal 172, putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian; *ketiga*, Putusan No. 32/PUU-VIII/2010, obyek yang digugat adalah Pasal 6 ayat (1) huruf e *juncto* Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 huruf b, dan Pasal 162 *juncto* Pasal 136 ayat (2), terkait penetapan Wilayah Pertambangan (WP), putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian; *keempat*, Putusan No. 10/PUU-X/2012, obyek yang digugat adalah Pasal 1 angka 29, Pasal 6 ayat (1) huruf e dan Pasal 29 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17, Pasal 171 ayat (1), putusannya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian; *kelima*, Putusan Nomor 10/PUU-XII/2014, obyek yang digugat adalah Pasal 102 dan Pasal 103 UU No. 4 tahun 2009, Putusannya menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya; *keenam*, Putusan No. 121/PUU-VII/2009, obyek yang digugat adalah Pasal 172, sedangkan putusannya adalah menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya; *ketujuh*, Putusan No. 113/PUU-X/2012, obyek yang digugat adalah Pasal 125 ayat (2), Pasal 126 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 127, sedangkan putusannya adalah menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya; *kedelapan*, Putusan No. 108/PUU-XII/2014, obyek yang digugat adalah Pasal 169 huruf b dan 170, namun Pemohon telah mencabut permohonannya, dan dikabulkan penarikan kembali permohonan Pemohon; dan *kesembilan*, Putusan No. 81/PUU-XIII/2015, obyek yang digugat adalah Pasal 37, Pasal 158, Pasal 163 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 164, sedangkan putusannya adalah permohonan pemohon tidak dapat diterima.

⁷²¹ Dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan pertama kali adalah Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002, telah diajukan uji materiil melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-11/2003, yang kemudian memberikan tafsir atas frasa “dikuasai oleh Negara” yakni: “.....Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan ;oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudenstaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya undang-undang tersebut direvisi menjadi UU No. 30 tahun 2009, diajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi yakni: putusan Perkara Nomor 111//PUU-XIII/2015.

⁷²² Dalam Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan, telah dua kali diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yakni *pertama*, Perkara Nomor 55/PUU-VIII/2010; dan *kedua*, Perkara Nomor 122/PUU-XIII/2015.

tentang Pengairan (berlaku kembali sebagai akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 dalam Pengujian Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, keseluruhannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945), Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi,⁷²³ Undang-Undang Nomor 45 tahun 2009 tentang Perikanan, Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, serta Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.⁷²⁴ Beragamnya undang-undang sektoral tersebut beririsan dengan beberapa undang-undang yang mengatur secara umum, antara lain Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,⁷²⁵ Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria, Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan dinamika di masyarakat, dalam praktiknya sejumlah ketentuan (norma) undang-undang sektoral tersebut banyak diajukan uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan

⁷²³ Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, terdapat dua putusan Mahkamah Konstitusi, yakni *pertama*, putusan MK No. 20/PUU-V/2007; dan *kedua*, putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012. Putusan ini paling fenomenal waktu itu, menyatakan bahwa BP Migas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan didasarkan pada pertimbangan bahwa BP Migas sebagai representasi dari negara telah mendegradasi makna hak menguasai negara. Keberadaan BP Migas sangat berpotensi untuk terjadinya inefisiensi dan diduga, dalam praktiknya, telah membuka peluang bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Putusan tersebut menimbulkan berbagai kontroversi, namun demikian putusan itu tetap dihormati dan dijalankan oleh stakeholders. Pemerintah untuk mengatasi kekosongan regulasi dan dalam rangka menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 dan mengalihkan tugas dan fungsi BP Migas kepada Kementerian ESDM.

⁷²⁴ Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebelum perubahan, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Nomor Perkara 3/PUU-VIII/2010. Putusan tersebut sangat erat kaitannya dengan pelibatan masyarakat dalam konteks proses perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang sebagai pihak dalam musyawarah.

⁷²⁵ Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Nomor Perkara 18/PUU-XII/2014. Putusan MK ini sangat menarik, terhadap uji material Pasal 59 ayat (4) yang berbunyi, "Pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya," mahkamah menyatakan inkonstitusional karena tidak memberi kesempatan kepada pengelola limbah berbahaya dan beracun (B3) yang sedang mengajukan perpanjangan izin. Mahkamah kemudian menambahkan norma dalam ayat tersebut, sehingga menjadi "“Pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya, dan bagi pengelolaan limbah B3 yang permohonan perpanjangan izinnya masih dalam proses harus dianggap telah memperoleh izin.”"

sejumlah norma hak asasi manusia didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Ada beberapa indikator yang menjadi dasar mengapa penulis mengambil tema penataan regulasi, khususnya di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup. Indikator tersebut pada akhirnya akan dijadikan alat ukur dalam upaya pencapaian keberhasilan penataan regulasi di kemudian hari atau dapat juga sebagai *ius constituendum* berkenaan dengan politik hukum penataan regulasi dimana kebijakan pembuatan hukum (*law making*) yang diberikan kewenangan kepada DPR dan Pemerintah berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Indikator tersebut antara lain *pertama*, terjadinya tumpang tindih antar undang-undang sektoral sumber daya alam, atau antara undang-undang sektoral dengan undang-undang yang mengatur umum tentang agraria, penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup; *kedua*, banyaknya undang-undang sektoral yang diajukan *judicial review* (uji materiil) maupun uji formil ke Mahkamah Konstitusi; *ketiga*, benturan norma yang satu dengan norma yang lain dalam undang-undang sektoral yang berbeda; *keempat*, *over lapping* regulasi atau diistilahkan sebagai *hyper-regulation* di bidang sumber daya alam, selain itu sudah tidak sesuai dengan dinamika di masyarakat kontekstual dan banyak norma yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi, namun belum juga direvisi undang-undang tersebut; dan *kelima*, dalam rangka konsistensi, keherensi, dan korespondensi antar sesama peraturan yang setingkat (undang-undang), maupun peraturan dibawah undang-undang, hingga yang bersifat peraturan kebijakan (*beleid-regel*), dan keputusan (*beschikking*).

II. PERMASALAHAN

1. Bagaimana potret politik hukum pengaturan (regulasi) di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup ?
2. Bagaimana urgensi dan konsepsi politik hukum penataan regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam kerangka harmonisasi hukum?

III. PEMBAHASAN

1. Konsepsi Politik Hukum dalam Desain Ketatanegaraan Indonesia

Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa bagaimanapun hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni

tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, sehingga politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945.⁷²⁶

Politik hukum perspektif demikian merupakan suatu instrumen, ibarat pisau dapur, siapa yang memegang pisau itu dan digunakan untuk apa pisau dapur, apakah sebagai teman memasak di dapur ataukah justru untuk melukai atau merugikan orang lain.

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*,⁷²⁷ walaupun tidak memberikan penjelasan secara eksplisit, memberikan gambaran politik hukum sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk dapat menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Mahfud M.D., melihat korelasi antara konfigurasi politik tertentu dengan karakter produk hukum dan karakter kekuasaan, menghadirkan sebuah pendekatan yang berbeda terhadap masalah politik dan hukum. Mahfud berkesimpulan bahwa suatu proses dan konfigurasi politik rezim tertentu akan sangat berpengaruh terhadap produk hukum yang kemudian dilahirkannya. Dalam suatu Negara, memiliki konfigurasi politik demokratis, cenderung menghasilkan produk hukum yang responsif atau populistik, sedangkan di Negara dengan konfigurasi politik otoriter, produk hukum yang dihasilkan cenderung ortodoks atau konservatif atau elitis.⁷²⁸

Pada umumnya dikatakan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tetapi, di luar rumusan yang populer dan biasanya disebut sebagai tujuan bangsa itu, tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang di dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang meliputi:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;

⁷²⁶ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Yayasan LBH Indonesia, 1988), hlm. 20.

⁷²⁷ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

⁷²⁸ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 12.

d.ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (pancasila). Pancasila menjadi pemandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang. Mahfud MD memetakan sila “Ketuhanan Yang Maha Esa”, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non diskriminatif; sila ‘Persatuan Indonesia’, menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.⁷²⁹

Kelima sila yang menjadi pemandu politik hukum di atas, dikatakan lebih lanjut oleh Mahfud MD. sebagai empat kaidah penuntun dalam pembuatan politik hukum atau kebijakan negara lainnya, termasuk saat pembuatan undang-undang (*law making*) di ranah legislatif, antara lain:⁷³⁰

1. Kebijakan umum dan politik hukum harus tetap menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun secara teritori. Setiap hukum atau kebijakan apapun di Indonesia tidak boleh menyebabkan atau berpotensi menyebabkan terancamnya keutuhan kita sebagai bangsa, baik ideologis maupun wilayah teritorisnya. Politik hukum dan kebijakan umum haruslah menjadi milik dan diterima secara bersama tanpa dirusak oleh nilai-nilai sektarian. Haruslah ditangkal dan ditindak tegas setiap kebijakan atau upaya apapun yang berpotensi atau bertendensi merobek keutuhan ideologi dan teritori kita;

2. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum) sekaligus. Indonesia adalah negara demokrasi yang berarti menyerahkan pemerintahan dan penentuan arah kebijakan negara kepada rakyat melalui kontestasi politik yang sehat, namun Indonesia juga adalah

⁷²⁹ Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cet. 3, Ed. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 26-28.

⁷³⁰ *Ibid.*, hlm. 17-18.

negara hukum (nomokrasi) sehingga setiap kebijakan negara yang dibuat atas nama rakyat haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan filosofi hukum yang mendasarinya;

3. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia bukanlah penganut liberalisme, tetapi secara ideologis menganut prisma antara individualisme dan kolektivisme dengan titik berat pada kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Itulah sebabnya dalam pembangunan sosial dan ekonomi kita menganut ekonomi kerakyatan, kebersamaan, gotong royong dan toleransi sebagaimana ditegaskan prinsipnya di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Keadilan sosial adalah keadilan yang diciptakan melalui penciptaan struktur-struktur yang adil oleh negara sehingga kesenjangan antara yang kuat dan yang lemah mengecil secara terus-menerus.

4. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban. Indonesia bukan negara agama sehingga tidak boleh melahirkan kebijakan atau politik hukum yang berdasar atau didominasi oleh satu agama tertentu atas nama apapun, tetapi Indonesia juga bukan negara sekuler yang hampa agama sehingga setiap kebijakan atau politik hukumnya haruslah dijiwai oleh ajaran berbagai agama-agama yang bertujuan mulia bagi kemanusiaan. Kedudukan agama sebagai sumber hukum haruslah diartikan sebagai sumber hukum materiil, yakni bahan untuk dijadikan hukum formal atau peraturan perundang-undangan yang memiliki bentuk tertentu setelah diolah dengan bahan-bahan hukum yang lain. Seperti diketahui sumber hukum itu ada dua, yakni sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.

2. Potret Politik Hukum Pengaturan (Regulasi) di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Paradigma pembangunan ekonomi sumber daya alam dilandasi oleh amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4). Landasan konstitusional tersebut ditindaklanjuti melalui TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004, Bab IV Arah Kebijakan huruf H, Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, yaitu:

1. Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukung agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi;
2. Meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi dan

- penghematan penggunaan, dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan;
3. Mendelegasikan secara bertahap wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekosistem terjaga, yang diatur dengan undang-undang;
 4. Mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memerhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang yang pengusahaannya diatur dengan undang-undang.

Seiring dengan dinamika dan tuntutan perubahan oleh masyarakat melalui reformasi yang menginginkan demokratisasi, perundang-undangan sektoral sumber daya alam dan perundang-undangan yang mengatur secara umum antara lain undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, undang-undang penataan ruang, undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang pokok agraria, terjadi pergeseran paradigma, khususnya berkaitan dengan prinsip-prinsip pembangunan manusia berkelanjutan di sektor-sektor sumber daya alam. Pergeseran tersebut bermuara kepada regulasi yang tumpang tindih, benturan antar undang-undang sektoral dan regulasi yang tidak berpihak kepada masyarakat adat atau tradisional.

Kebijakan pengaturan (regulasi) di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup sangat erat kaitannya dengan aspek hukum agraria. Berdasarkan teori Venn sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, bahwa cakupan agraria adalah sebagai berikut:⁷³¹

- a. Bumi mencakup benda di atas bumi, benda yang ditaman di bumi, benda di tubuh bumi;
- b. Air mencakup perairan lautan, perairan pedalaman, bumi di bawah perairan; dan
- c. Ruang angkasa mencakup angkasa di atas perairan dan angkasa di atas bumi.

Saat ini istilah agraria hanya digunakan dalam arti yang sempit, yaitu tanah. Upaya memperbaiki undang-undang pokok agraria harus pula mempertimbangkan dan meletakkan dasar-dasar politik hukum bagi aspek-aspek agraria di luar tanah. Peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam yang bersifat sektoral dan lingkungan hidup semestinya

⁷³¹ Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Ed.I, Cet. 2, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 245.

mengikuti filosofi yang terkandung didalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pemakaian istilah agraria dalam arti sempit telah pula melahirkan hukum-hukum sektoral yang berbenturan dengan hukum tanah. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan regulasi dalam politik hukumnya yang mengarahkan kepada harmonisasi hukum, baik pengaturan di tingkat pusat maupun daerah dalam bentuk peraturan daerah di bidang sumber daya alam. Begitu banyaknya keinginan pemerintah daerah bersama dengan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945 untuk membentuk regulasi perda di bidang sumber daya alam, karena menjadi otonomi daerah. Hal tersebut tidak diimbangi dengan materi muatan dalam Perda sebagaimana diatur didalam UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Politik hukum penataan regulasi menjadi suatu komitmen para pembuat undang-undang dan eksekutif dimana antar undang-undang sektoral berkaitan dengan sumber daya alam terjadi benturan, dan dengan undang-undang pokok agrarian maupun pengelolaan lingkungan hidup. Mahfud MD menjelaskan lebih lanjut bahwa di lapangan,⁷³² dirasakan juga berlangsungnya administrasi yang terlalu birokratis dan sentralistis yang dalam banyak hal menambah kerumitan dalam masalah pertanahan. Padahal, pemerintah daerah dapat dibebani mengurus administrasi itu secara lebih praktis dan tidak melalui rantai birokrasi yang terlalu panjang.

Pembuat undang-undang dituntut memiliki konstruksi berpikir yang holistik berdasarkan cita hukum pancasila. Norma-norma yang tertuang secara eksplisit setiap Pasal dalam perundang-undangan sebenarnya merupakan konkretisasi dari nilai-nilai yang digali dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk, terlepas dari kepentingan-kepentingan politik, kekuasaan, blok-blok kepentingan atau pembelaan terhadap konstituen daerah pemenang.

Lebih jauh lagi, dalam pembuatan legislasi hingga tahap implementasinya, perlu adanya sosialisasi yang menyeluruh kepada masyarakat agraris, pesisir, industri sampai ke masyarakat teknologi informatika. Nilai-nilai yang terkandung dalam setiap norma dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat tadi, bukan hanya memiliki kepastian, melainkan memberikan kemanfaatan bagi rakyatnya yang berimplikasi sosiologis. Apabila diamati, struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh dua cirinya yang bersifat unik, yaitu secara horizontal dan secara vertikal. Secara horizontal ditandai dengan kenyataan bahwa adanya kesatuan-kesatuan

⁷³² *Ibid.*, hlm. 247.

sosial berdasarkan perbedaan suku, agama, adat dan kedaerahan. Masyarakat kita oleh Furnifall,⁷³³ disebut sebagai masyarakat majemuk (*plural societies*). Secara vertikal, struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh adanya perbedaan-perbedaan vertikal berupa lapisan atas dan lapisan bawah, agraris dan industri. Di satu sisi sebagian masyarakat kita masih berkutat di bidang agraris, di sisi lain sebagian sudah melangkah ke dunia industri, bahkan sebagian lagi sudah berada pada taraf dunia informasi. Fred W. Riggs menyebut masyarakat seperti ini sebagai masyarakat prisma (*prismatic society*).⁷³⁴ Maka, disinilah arti penting bagi legislator bertindak juga sebagai sosiolog dan antropolog yang mampu menyelami budaya lokal guna mendapatkan dukungan oleh masyarakat di semua lapisan.

Menurut pendapat Suskind, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan hiper regulasi membawa dampak: Salah satu dampak yang diakibatkan oleh hiper regulasi adalah terjadinya alienasi hukum; artinya hukum makin teralienasi dan terasing dari masyarakatnya sendiri. Hiper regulasi menciptakan masyarakat seolah berada diluar kenyataan hidup. Alienasi itu muncul ketika semakin banyak aturan, namun peraturan tersebut tidak efektif, artinya aturan tersebut tidak bias ditegakkan, yang paling nyata adalah ketika birokrasi atau pemerintah merasa paling berhasil ketika telah melahirkan aturan yang banyak meskipun tidak bisa diterapkan.⁷³⁵

Ann Seidman⁷³⁶ meneropong lebih jauh berkaitan dengan penyebab timbulnya gejala pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlebihan (hiper regulasi) terutama undang-undang, yang menyatakan bahwa kebanyakan negara berkembang yang sedang dalam masa transisi menghadapi permasalahan, yaitu belum berhasil mencapai tujuan-tujuan sosial, ekonomi, ataupun mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, pemerintah pada umumnya mencoba menerjemahkan kebijakan-kebijakan yang diusulkan menjadi suatu peraturan perundang-undangan.

⁷³³ Nasikun, *Sebuah Pendekatan untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM Yogyakarta, 1974), hlm. 31.

⁷³⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cet. 3, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 49-50.

⁷³⁵ Jimly Asshiddiqie, "Hiper Regulasi Melahirkan Alienasi Hukum", <http://www.jimly.com/kegiatan?page=2>, diakses pada tanggal 3 Oktober 2017.

⁷³⁶ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeysekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change, A Manual for Drafter*, (London: Kluwer Law International, 2001), p. 15.

Dalam sejarahnya pembentukan undang-undang dibutuhkan suatu kontrol yang jelas, apabila tidak berpotensi membahayakan kebebasan warga Negara. peran serta masyarakat merupakan bagian dari kontrol dimana proses penyusunan perundang-undangan melibatkan masyarakat atau kelompok masyarakat sipil.⁷³⁷ Hal ini terjadi mengingat produk hukum (undang-undang) sangat dipengaruhi oleh politik, terutama saat pembentukannya. Kegiatan legislatif (pembuatan undang-undang) dalam kenyataannya lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan umum yang sesungguhnya.⁷³⁸ Pengaruh politik dalam pembentukan undang-undang ini tidak akan membawa permasalahan ketiga konfigurasi politik yang ada adalah demokratis, karena karakter produk hukum yang ditampilkan cenderung responsif/populistik. Sebaliknya, ia akan membawa permasalahan ketika konfigurasi politik yang ada adalah otoriter, karena produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif/ortodok/elitis.⁷³⁹

Penataan regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup dapat dimulai dari konsepsi ideal pendidikan tinggi hukum yang diintegrasikan dengan kebutuhan masyarakat yang keberadaannya di sekitar sumber daya alam, khususnya hak-hak masyarakat tradisional dan sejumlah kearifan lokal di dalamnya, sehingga mampu ditangkap oleh akademisi dan praktisi hukum apa yang masih dianggap terjadinya pertentangan antara *das sollen* dengan *das sein*. Sejumlah perundang-undangan bidang sumber daya alam di sejumlah sektor sering dilakukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan hak-hak konstitusional sebagaimana diatur di dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tentang perekonomian. Seiring dengan meningkatnya kesadaran hak konstitusional warga Negara, khususnya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, warga masyarakat baik perorangan, lembaga swadaya masyarakat, maupun *class action* masyarakat, atas terjadinya pertentangan norma undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 mengajukan permohonan uji materiil maupun uji formil ke mahkamah konstitusi, atas terjadinya pertentangan surat

⁷³⁷ Ditegaskan didalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berkaitan dengan partisipasi masyarakat, ayat (1): masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan pada ayat (2)-nya menyatakan: masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. junjungan kerja; c. sosialisasi; dan / atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

⁷³⁸ Mahfud M.D., *op.cit.*, hlm. 8.

⁷³⁹ *Ibid.*, hlm. 376.

keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha Negara sehingga mengakibatkan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penulis mencermati sejumlah perundang-undangan di bidang sumber daya alam yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi menimbulkan pertanyaan bagaimana politik hukum penataan regulasi baik oleh DPR maupun pemerintah dalam konteks peraturan-peraturan sektoral di bidang sumber daya alam. Selain itu, juga terdapat tumpang tindihnya peraturan antar sektor maupun peraturan umum penyangga dari peraturan sektoral, seperti Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Penataan Ruang, dan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penerapan otonomi daerah semestinya menjadikan pemerintah daerah lebih kreatif, progresif dan inovatif untuk menerapkan program/kebijakan daerah yang dibutuhkan oleh masyarakat lokal dan melestarikan hak-hak masyarakat tradisional, namun yang terjadi jauh dari harapan masyarakat daerah, khususnya masyarakat tradisional terjadi penggeseran hak-hak asasi manusia.

Penguasaan sumber daya alam di era globalisasi ini akan cenderung diikatkan pada ideologi pasar yang menganggap bahwa swasta merupakan aktor penting dalam pengusahaan sumber daya alam. Apabila sumber daya tidak ada yang memiliki dan tidak ada yang mengatur, sehingga terjadi tragedi *of the commons*. Tragedi ini harus dihindari sehingga peranan negara tidaknya sebatas pada penguasaan, namun pula pada pengusahaan.⁷⁴⁰

Konsep penguasaan Negara atas sumber daya alam Indonesia menjadi kehendak bangsa Indonesia, agar sumber daya alam tersebut memberikan sebesar-besar pada kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut akan diperoleh apabila pengusahaan sumber daya alam tersebut dimanfaatkan secara baik dan benar. Sebagai upaya pencapaian kemakmuran rakyat atas sumber daya alam, maka sumber daya alam tersebut harus diusahakan. Penguasaan dan pengusahaan merupakan satu kesatuan perbuatan/kegiatan yang saling berhubungan antara keduanya.⁷⁴¹

3. Urgensi Politik Hukum Penataan Regulasi di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup dalam Kerangka Harmonisasi Hukum Bersendikan Cita Hukum

⁷⁴⁰ Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan*, Cet. I, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 14.

⁷⁴¹ *Ibid.*

Cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif.⁷⁴² Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.

Sehubungan dengan arti pentingnya cita hukum sebagai dasar dan pengikat dalam proses pembentukan perundang-undangan, Esmi Warassih mengaitkannya dengan *publik policy*, yakni secara instrumental cita hukum berfungsi bagi para pembuat kebijaksanaan (*technical policy*), dimana dimensi nilai ada mulai dari pembentukan peraturan hingga saat implementasi. Pada saat implementasi itulah dibutuhkan produk kebijaksanaan yang lebih teknis operasional.⁷⁴³

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan dalam proses perwujudan nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum ke dalam norma-norma hukum, sangat tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan dari para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut, akan menimbulkan kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat. Oleh sebab itu, dalam negara Republik Indonesia yang memiliki cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), setiap peraturan yang dibuat hendaknya diwarnai dan dialiri dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum tersebut.⁷⁴⁴

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, selain berpijak pada lima dasar untuk mencaai tujuan negara, juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yakni:⁷⁴⁵

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi);
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan;
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi);
4. Menciptakan toleransi atas daasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.

⁷⁴² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 13-21.

⁷⁴³ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 44.

⁷⁴⁴ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 45.

⁷⁴⁵ Bernard L. Tanya, "*Judicial Review dan Arah Politik Hukum, Sebuah Perspektif*", Makalah untuk Seminar tentang Judicial Review dan Arah Politik Hukum di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 17 April 2006.

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Cita hukum itu bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkaldan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai oleh negara.⁷⁴⁶

Perumusan naskah akademis dalam sebuah rancangan undang-undang mengandung makna bagaimana pada tataran ideal, hukum dapat memberikan kemanfaatan dan jaminan perlindungan bagi masyarakat. Maka dalam kondisi demikian, kalangan teoritis, akademisi dan ilmuwan hukum berkontribusi besar guna menciptakan naskah akademik dari sebuah peraturan yang akan dibuatnya. Melalui diskusi-diskusi ilmiah dalam bentuk FGD oleh para akademisi dan sejumlah pegiat dalam NGO-NGO tertentu untuk membahas suatu topik permasalahan yang bersumber dari masyarakat, dengan membuat daftar inventarisasi masalah yang ditemukan di lapangan setelah melakukan survei di beberapa tempat. Regulasi di bidang sumber daya alam lebih banyak diterapkan di daerah, karena masuk dalam domain otonomi daerah, sehingga dalam proses penataan regulasi undang-undang maupun peraturan daerah, termasuk perubahannya perlu mengedepankan peran serta masyarakat daerah dan keterlibatan aktif guna mengakomodasi aspirasi maupun kepentingan masyarakat, sehingga tujuan hukum tercapai, yakni kemanfaatan dari adanya suatu regulasi sebagai payung hukumnya.

Mahfud MD dalam disertasinya mengatakan jika hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika konfigurasi politik yang melahirkan berubah.⁷⁴⁷ Dalam sepanjang sejarah, negara Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi itu, karakter produk hukum juga berubah. Semakin kental muatan hukum dengan masalah hubungan kekuasaan, semakin kuat pula pengaruh konfigurasi politik terhadap hukum tersebut.⁷⁴⁸

Hukum responsif dalam kacamata Nonet & Selznick lebih mempertimbangkan keinginan publik dan mempunyai komitmen bagi

⁷⁴⁶ *Ibid.*

⁷⁴⁷ Moh. Mahfud MD., *Politik hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 373.

⁷⁴⁸ *Ibid.*

terciptanya keadilan substansial, daripada keadilan prosedural.⁷⁴⁹ Responsif menurutnya diartikan sebagai keterbukaan terhadap publik, adaptif ditengah perkembangan masyarakat, mengkritisi lembaga-lembaga yang memiliki otoritas atau produk hukum yang sudah mapan dan selanjutnya mendorong untuk melakukan perubahan.⁷⁵⁰

Karakter produk hukum yang responsif dalam bingkai sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia pada hakekatnya mampu menerjemahkan cita hukum dan ditransformasikan ke dalam pembuatan perundang-undangan. Cita hukum bersumber dari Pancasila yang merupakan *filosofische gronslag* dan *common platform* sebagai dasar negara. Aktivitas lembaga pembuat hukum dimuarakan kepada nilai-nilai *common platform* tersebut yang sarat dengan budaya, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat atau kearifan-kearifan lokal (*local wisdom*) yang melekat di dalamnya.

Dalam sistem hukum pancasila, bahwa negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera sepihak, melainkan sebagai konsepsi yang komulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.⁷⁵¹

Mencermati norma Pasal 33 ayat (4) mengandung filosofi bahwa setiap kebijaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia di segala sektor hendaknya disinergikan dengan keadilan lingkungan dan berkelanjutan. Urgensi dari pembangunan perekonomian yaitu kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat lokal (pedesaan) yang secara sosiologis memiliki kultur hukum berbeda dengan masyarakat perkotaan. Melalui pemerintah daerah, potensi sumber daya alam yang ada di masyarakat dikembangkan dan dijadikan sebagai sarana untuk melestarikan lingkungan hidup. Kebijakan publik (*public policy*) akan dipengaruhi oleh faktor lingkungan dan budaya masyarakat dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Di Era reformasi, komitmen untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan terlihat semakin kuat. Paling tidak, pada tataran formal

⁷⁴⁹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif* (terj.), dalam judul aslinya: *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Cet. 2, (Bandung: Nusamedia, 2008), hlm. 84.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 87.

⁷⁵¹ Moh. Mahfud MD., *Hukum, Moral dan Politik*, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web.makalahvisit&id=2), Diakses pada tanggal 02 Oktober 2017.

nampak ada keinginan untuk memerankan hukum secara kuat sebagai instrumen untuk melindungi sumber daya alam dan lingkungan dari kerusakan yang diakibatkan oleh aktivitas pemanfaatannya dalam pembangunan. Dalam konteks penataan regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup,⁷⁵² terungkap bahwa sejumlah fakta terungkap bahwa secara *political will*, sudah ada komitmen untuk menciptakan pembangunan berwawasan lingkungan adalah sebagai berikut: pertama, dengan penambahan ayat (4) pada Pasal 33 UUD 1945 sebagai hasil perubahan keempat semakin menegaskan dan menguatkan pembangunan berkelanjutan sebagai suatu model yang harus diterapkan dalam kebijakan pembangunan. Jimly Ashiddiqie menyebutkan istilah *green constitution*,⁷⁵³ artinya konstitusi hijau dengan semangat pengintegrasian kebijaksanaan pembangunan secara berkelanjutan yang pro lingkungan. *Kedua*, konsekuensi yuridis dari landasan konstitusional pada pasal 33 ayat (4) tersebut, maka berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai sektor pemerintahan secara prinsip mengadopsi, yang berwawasan lingkungan di dalamnya.⁷⁵⁴ *Ketiga*, berbagai instrumen pemerintahan yang diperkirakan akan mampu mendorong terlindunginya sumber daya alam dan lingkungan telah diintegrasikan dalam sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan, dengan jaminan digunakannya karena dipastikan menjadi prosedur baku dalam rangkaian aktivitas pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup sebagaimana dalam UU No. 32 tahun 2009. *Keempat*, untuk memastikan bahwa penyelenggara pemerintah menggunakan instrumen pemerintahan tersebut secara benar dan menjalankannya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, beberapa peraturan perundang-undangan telah mengkriminalisasikan tindakan administratif tertentu yang cacat secara

⁷⁵² Esmi Warassih Pudjirahayu dan Rahmat Bowo, "Kebijakan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Hukum Progresif", dalam *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Semarang: Diterbitkan atas Kerjasama Thafa Media dengan Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang, Cet. I November 2013, hlm. 892-893.

⁷⁵³ Jimly Ashiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 152.

⁷⁵⁴ Sebagai contoh adalah Undang-Undang No. 41 tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan, Undang-Undang No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan (berlaku kembali sebagai akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 dalam Pengujian Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, keseluruhannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945), Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perikanan, Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, serta Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

prosedural dalam penerbitan izin terkait dengan pemanfaatan SDA dan lingkungan hidup.

Optik yang harus dilihat dari pembentuk perundang-undangan yaitu bagaimana dapat mengharmonisasikan antara unsur *rechtstaats* yang kental dengan muatan kepastian hukum dengan unsur *the rule of law* yang lebih condong kepada keadilan substansial, yakni keadilan yang bersumber pada masyarakat hingga akar rumput. Keadilan substansial inilah yang diharapkan oleh para anggota masyarakat sebagai *adressat* hukum pada saat perundang-undangan diberlakukan. Paradigma dan kerangka berpikir pembentuk undang-undang, termasuk eksekutif dalam konteks penataan regulasi adalah menjadikan Pancasila sebagai bintang pemandu dan cita hukum berdasarkan negara hukum Pancasila yang berorientasi kepada keadilan sosial. Penggalan terhadap nilai-nilai yang hidup (*the living law*) di masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) dan budaya adat setempat untuk ditransformasikan ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan mendapatkan tempat tersendiri. Hal tersebut harus dijadikan dasar pertimbangan Negara dalam konteks penataan regulasi di bidang sumber daya alam dalam kerangka harmonisasi hukum, termasuk hukum yang hidup (*the living law*).

Konsekuensi logis dari negara untuk menguasai dan melakukan pengelolaan sumber daya alam dengan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah yang melingkupinya adalah dengan tujuan atau *out put* yang dicapai, yakni terciptanya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat dapat juga diartikan sebagai kebahagiaan rakyat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, seorang begawan hukum penggagas hukum progresif, menyatakan bahwa hukum itu dibuat untuk menyejahterakan rakyatnya, bukan malahan untuk menyengsarakan rakyatnya.⁷⁵⁵ Hal itu juga diperkuat oleh Jeremy Bentham,⁷⁵⁶ seorang penganut konsep *utilitarianism* berkebangsaan Inggris yang menghendaki agar hukum atau peraturan itu memiliki tujuan untuk memperbesar kebahagiaan rakyat dan mengurangi penderitaan rakyat. Masyarakat yang

⁷⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 11.

⁷⁵⁶ Jeremy Bentham (1748-1832) adalah salah seorang penganut aliran utilitarianisme di Inggris dikenal sebagai pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan dan untuk merombak hukum Inggris yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan yang paling besar dari sejumlah terbesar rakyat. Kontribusi terbesarnya adalah di bidang kejahatan dan pembedaan. Dalilnya adalah bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang dipakai disini adalah apakah suatu tindakan itu menghasilkan kebahagiaan. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. 6, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 275.

hidup di kawasan yang berkaitan dengan sumber daya alam (kehutanan, pertambangan, pesisir, minyak dan gas bumi, dan lain sebagainya) juga memiliki hak untuk mendapatkan kesejahteraan dan hak untuk mendapatkan lingkungan yang bersih dan sehat. Para pengambil kebijakan daerah, khususnya dalam pembentukan regulasi daerah bertitik tolak dari pandangan Bentham bahwa kebahagiaan masyarakat menjadi faktor penentu keberhasilan dalam menjalankan program desentralisasi.

Dalam konteks politik hukum penataan regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup, diperlukan fungsi-fungsi koordinasi antar kementerian atau dinas dalam domain otonomi daerah. Penataan regulasi di bidang sumber daya alam sangat tergantung kepada *political will* pemerintah maupun DPR/DPRD untuk berupaya melakukan harmonisasi hukum. Sebagai catatan penulis, dilihat dari nomenklatur kementerian misalnya, saat ini terjadi perubahan untuk digabung Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yang sebelumnya dipisah. Isu-isu kebijakan berkaitan dengan lingkungan hidup berada di sektor-sektor strategis sumber daya alam, sehingga idealnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam, atau dijadikan Kementerian Koordinator yang membawahi kementerian-kementerian sektoral sumber daya alam.

Kebijakan (politik hukum) penataan regulasi perlu memerhatikan sifat-sifat peraturan komprehensif, kohesif dan konsisten. Berdasarkan penjelasan pada butir a sampai dengan e tersebut di atas, maka pertanyaan yang muncul kemudian ialah: bagaimanakah suatu peraturan perundang-undangan lingkungan hidup itu seharusnya dibangun? Secara teoritis, substansi dan rancang bangun peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup memiliki ciri:

(1) Komprehensif, artinya substansi perundang-undangan ini memuat setiap aspek dari pengelolaan lingkungan, yaitu meliputi antara lain: inventarisasi, perencanaan, perlindungan, pencegahan, pemanfaatan, penanggulangan, pemulihan, pelestarian, konservasi, kelembagaan, partisipasi masyarakat, desentralisasi, pengawasan, pengendalian, perizinan, sumber daya manusia, standar baku mutu, instrumen ekonomi, dan menginternalisasi komitmen global;

(2) Kohesif, artinya senantiasa dikembangkan keterpaduan, keterkaitan, keterlekatan, keterhubungan dan ketergantungan antara perundang-undangan lingkungan dengan sektor-sektor lainnya yang berada di bawah naungan Kementerian Negara Lingkungan Hidup, sebagai contoh: di Belanda terdapat apa yang disebut sebagai *National Environmental Policy Plan (NEPP)*; dan

(3) Konsisten, artinya bahwa setiap produk perundang-undangan di bidang lingkungan hidup senantiasa harus mengedepankan selain *good process* yang artinya dibentuk dengan melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) seluas mungkin secara *genuine*, juga *good norms* yang artinya tepat jenis perundang-undangannya, dibuat oleh lembaga yang tepat pula, serta mampu menjabarkan dengan jelas (*clearly*) prinsip-prinsip *good environmental governance* dan *good sustainable development governance* ke dalam norma yang *enforceable*, sehingga undang-undang tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ini dapat dijadikan atau berfungsi sebagai “payung hukum” bagi kegiatan yang dilakukan oleh sektor lainnya yang terkait dengan isu lingkungan hidup, seperti sektor pertambangan, kehutanan, perkebunan dan perikanan.

Regulasi (peraturan) di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup juga bersifat sektoral atau departmental. Pada dasarnya, kebijakan perundang-undangan lingkungan yang bersifat sektoral atau departmental ini hampir serupa dengan yang bersifat parsial sebagaimana telah dijelaskan di atas. Ciri inilah yang paling banyak menandai peraturan perundang-undangan lingkungan di Indonesia. Selain dapat dimaklumi bahwa pelaksanaan praktis dari suatu kegiatan bermuara pada masing-masing sektor atau departemen, hal itu juga disebabkan karena setiap departemen diberi wewenang teknis untuk menetapkan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugasnya masing-masing. Dengan kata lain, kebijakan sektoral atau departmental ini bercirikan:

1. Masalah lingkungan hanya dilihat dari sudut pandang sektoral;
2. Pengaturan pengelolaan lingkungan diatur oleh masing-masing sektor;
3. Apabila tidak ada koordinasi, maka sering timbul konflik kewenangan, overpalling dan tarik-menarik kepentingan diantara sektor; dan
4. Berpotensi untuk terjadi disharmoni dan inkonsistensi dalam pengambilan kebijakan di bidang lingkungan.

Untuk melakukan perubahan format dan praksis hukum yang saat ini dipraktikkan di Indonesia, Satjipto Rahardjo menganjurkan untuk menggunakan siasat dengan menolak status quo dan secara progresif melakukan pembebasan yang dirumuskan ke dalam gagasan dan tipe hukum progresif,⁷⁵⁷ yang dilakukan dengan mengubah secara tepat, dengan melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta

⁷⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet. 2, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, Maret 2007), hlm. 189.

melakukan berbagai terobosan baru. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan lain selain pemerintah daerah khususnya dalam konteks regulasi bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup yaitu dengan pendekatan yang komprehensif/holistik, termasuk melibatkan budaya dan lingkungan.

Secara substansi perundang-undangan dan pranata lingkungan, pemerintahan daerah dalam penegakan hukum lingkungan administrasi selain berpijak pada norma hukum yang bersifat konsisten, kohesif dan komprehensif, juga memerhatikan kesadaran hukum masyarakat sebagai bagian terpenting dari budaya hukum. Budaya hukum diterjemahkan sebagai kesadaran hukum masyarakat terhadap fungsi pelestarian lingkungan hidup dan adanya upaya mencegah terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup di semua sektor. Penataan regulasi melalui suatu perubahan suatu peraturan dapat dilihat dari praktik penegakan hukum lingkungan berbasis hukum progresif melakukan pendekatan terhadap faktor-faktor meta yuridis (di luar hukum), yakni lingkungan, sosial, budaya dan etika. Dalam konteks ini, persoalan kegiatan ekonomi sumber daya alam tidak menegasikan etika lingkungan, artinya para pengusaha atau pemegang izin usaha misalnya di sektor pertambangan, juga memerhatikan etika lingkungan, yakni sikap pemegang izin usaha terhadap lingkungan yang menunjukkan keramahan, tidak berpotensi mencemar atau bahkan merusak lingkungan, sebagai bentuk dari eksploitasi terhadap sumber daya alam. Hal tersebut yang menjadi *political will* (komitmen) pembuat regulasi, yakni DPR/DPRD dan pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka harmonisasi hukum dengan melibatkan etika lingkungan yang dikristalkan menjadi sebuah norma atau dinormakan, dengan kata lain terjadi normativisasi etika lingkungan setiap regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup.

IV. KESIMPULAN

1. Potret politik hukum pengaturan (regulasi) di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup secara *top down* telah diatur mulai dari UUD 1945, TAP MPR No. IV tahun 1999 hingga undang-undang. Regulasi tersebut mengikuti dinamika dan tuntutan perubahan masyarakat dimana perundang-undangan sektoral sumber daya alam beririsan dengan perundang-undangan yang mengatur secara umum (general) antara lain undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, undang-undang penataan ruang, undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang pokok agraria, terjadi pergeseran paradigma, berkaitan dengan prinsip-prinsip pembangunan manusia berkelanjutan

di sektor-sektor sumber daya alam. Pergeseran tersebut bermuara kepada regulasi yang tumpang tindih, benturan antar undang-undang sektoral dan regulasi yang tidak berpihak kepada masyarakat adat atau tradisional, terlebih otonomi daerah diberikan otoritas untuk membuat kebijakan-kebijakan daerah berkenaan dengan sumber daya alam dan lingkungan.

2. Urgensi dari politik hukum penataan regulasi di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam kerangka harmonisasi hukum harus menggunakan optik yang holistik-komprehensif. Penataan regulasi dapat mengharmonisasikan antara unsur *rechtstaats* yang kental dengan muatan kepastian hukum dengan unsur *the rule of law* yang lebih condong kepada keadilan substansial, yakni keadilan sosial yang pada akhirnya membawa manfaat bagi masyarakat di kawasan sektor-sektor sumber daya alam. Pembentuk undang-undang (termasuk eksekutif) menggunakan *framework* cita hukum dan negara hukum pancasila sebagai bintang pemandu dalam proses pembuatan maupun perubahan regulasi di bidang sumber daya alam, mengingat didalamnya terdapat hukum yang hidup (*the living law*) sebagai jiwa bangsa (*volkgeist*) Indonesia. Penggalan terhadap nilai-nilai yang hidup (*the living law*) di masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) dan budaya adat setempat untuk ditransformasikan ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan mendapatkan tempat tersendiri. Selain itu, penataan regulasi dilakukan secara komprehensif, artinya substansi perundang-undangan ini memuat setiap aspek dari pengelolaan lingkungan, kohesif, artinya senantiasa dikembangkan keterpaduan, keterkaitan, keterlekatan, keterhubungan dan ketergantungan antara perundang-undangan lingkungan dengan sektor-sektor lainnya, dan konsisten, artinya bahwa setiap produk perundang-undangan di bidang lingkungan hidup senantiasa harus mengedepankan selain *good process* yang artinya dibentuk dengan melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) seluas mungkin secara *genuine*, juga *good norms* yang artinya tepat jenis perundang-undangannya, dibuat oleh lembaga yang tepat pula, serta mampu menjabarkan dengan jelas (*clearly*) prinsip-prinsip *good environmental governance* dan *good sustainable development governance* ke dalam norma yang *enforceable*.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Achmad, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Vol. I, Cet. I, Jakarta: Kencana.

Asshiddiqie, Jimly, 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Garuda Nusantara, Abdul Hakim, 1988. *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan LBH Indonesia.

Hartono, C.F.G., Sunaryati, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.

Hasibuan, Albert, 2012. "Pembaruan Substansi Hukum di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono", dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Cet. I, Diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Laudjeng, Hedar, dan Rikardo, Simarmata, 2000. *Pendekatan Madzhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumber Daya Alam dalam Wacana*, Edisi 6 Tahun II, Jakarta: HuMa.

Mahfud M.D., Moh., 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

-----, 2009. *Politik hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.

-----, 2012. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cet. 3, Ed. 1, Jakarta: Rajawali Pers.

-----, 2011. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Ed.I, Cet. 2, Jakarta: Rajawali Press.

Nasikun, 1974. *Sebuah Pendekatan untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM Yogyakarta.

Nonet, Philippe dan Selznick, Philip, 2008. *Hukum Responsif* (terj.), dalam judul aslinya: *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Cet. 2, Bandung: Nusamedia.

Pudjirahayu, Esmi Warassih dan Rahmat Bowo, 2013. "Kebijakan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Hukum Progresif", Cet.I, dalam *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Semarang: Diterbitkan atas Kerjasama Thafa Media dengan Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang.

Rahardjo, Satjipto, 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cet. 3, Yogyakarta: Genta Publishing.

-----, 2006. *Ilmu Hukum*, Cet. 6, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

-----, 2007. *Membedah Hukum Progresif*, Cet. 2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

- , 1991. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- RB., Soemanto, 2006. *Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, Teori dan Masalah*, Sebelas Maret University Press, Surakarta.
- Redi, Ahmad, 2014. *Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan*, Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeysekere, 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change, A Manual for Drafter*, London: Kluwer Law International.
- Tanya, Bernard, L., 2006. *"Judicial Review dan Arah Politik Hukum, Sebuah Perspektif"*, Makalah untuk Seminar tentang Judicial Review dan Arah Politik Hukum di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 17 April.

Undang-Undang

Undang-Undang No. 41 tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan

Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan

Undang-Undang No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan (berlaku kembali sebagai akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 dalam Pengujian Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, keseluruhannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945)

Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perikanan

Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 3/PUU-III/2005 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 13/PUU-III/2005 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 21/PUU-III/2005 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 72/PUU-VIII/2010 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 34/PUU-IX/2011 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 45/PUU-IX/2001 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 54/PUU-VIII/2010 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 70/PUU-XII/2014 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 98/PUU-XIII/2015 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 95/PUU-XII/2014 dalam pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-VIII/2010 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-VIII/2010 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 32/PUU-VIII/2010 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-X/2012 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 121/PUU-VII/2009 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 113/PUU-X/2012 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 108/PUU-XII/2014 dalam pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU/XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I1/2003 dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111//PUU-XIII/2015 dalam Pengujian UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010 dalam Pengujian Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 122/PUU-XIII/2015 dalam Pengujian Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 20/PUU-V/2007 dalam Pengujian Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 dalam Pengujian Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 18/PUU-XII/2014 dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Website

Jimly Asshiddiqie, “Hiper Regulasi Melahirkan Alienasi Hukum”, <http://www.jimly.com/kegiatan?page=2>, diakses pada tanggal 3 Oktober 2017.

Moh. Mahfud MD., *Hukum, Moral dan Politik*, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web.makalahvisit&id=2), Diakses pada tanggal 02 Oktober 2017.