

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan adalah suatu kekayaan alam bangsa Indonesia yang merupakan anugerah dan amanah dari Tuhan Yang Maha Esa. Hutan memiliki peranan penting dan strategis dalam aspek pembangunan dan keberlangsungan hidup bangsa Indonesia, yaitu sebagai penyangga sistem kehidupan secara keseluruhan. Oleh sebab itu, hutan haruslah dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Ini sesuai dengan amanat konstitusi Negara Republik Indonesia yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Salim HS dalam bukunya yang berjudul “Dasar-dasar Hukum Kehutanan” mengemukakan bahwa:

“Hutan mempunyai manfaat secara langsung maupun secara tidak langsung. Manfaat hutan secara langsung adalah menghasilkan kayu yang mempunyai nilai ekonomi tinggi, serta hasil hutan ikutan antara lain rotan, getah, buah-buahan, madu, dan lain-lain. Sedangkan ada delapan manfaat hutan secara tidak langsung, antara lain: mengatur tata air, mencegah terjadinya erosi, memberikan manfaat terhadap kesehatan, memberikan rasa keindahan, memberikan manfaat di sektor pariwisata, memberikan manfaat dalam bidang pertahanan dan keamanan, menampung tenaga kerja, dan menambah devisa negara”.¹

Hutan terbagi berdasarkan status dan fungsinya. Status hutan terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan berdasarkan fungsinya

¹ Salim H.S, 2008, *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1.

terbagi dari fungsi konservasi, lindung dan produksi. Ini dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut sebagai UU Kehutanan). “(1) Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu : a. Fungsi konservasi, b. Fungsi lindung, dan c. Fungsi produksi“.

Sebagai hamparan tanah yang luas tidak lepas dari kekayaan alam yang ikut terkandung didalamnya, hutan haruslah dikelola dengan baik berdasarkan kearifan lokal dan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan. Ini dikarenakan potensi alam yang terkandung didalam hutan semestinya dapat dimanfaatkan secara optimal tanpa mengganggu kehidupan ekosistem dan fungsi hutan, baik yang berdampak langsung maupun berdampak tidak langsung atau dampak kerusakan jangka panjang. Ini sebagai bentuk dari amanat konstitusi yang mengharuskan negara untuk memanfaatkan kekayaan alam seoptimal mungkin untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat indonesia dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan.

Pada dasarnya tidak semua kawasan hutan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan yang mempunyai nilai ekonomi tinggi, tetapi ada beberapa kawasan hutan yang ditetapkan dalam UU yang boleh dimanfaatkan untuk kegiatan tersebut.²

Menurut Salim HS kawasan hutan yang tidak dapat diperkenankan untuk dimanfaatkan secara optimal adalah :³

1. Hutan cagar alam

Hutan cagar alam adalah kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan dan atau satwa serta

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

ekosistemnya, yang perlu dilindungi dan perkembangan berlangsung secara alami.

2. Zona inti kawasan taman nasional
Yang diartikan dengan zona inti adalah bagian kawasan taman nasional yang mutlak dilindungi dan tidak diperbolehkan adanya perubahan apapun oleh aktivitas manusia.
3. Zona rimba kawasan taman nasional
Yang dimaksud dengan zona rimba adalah bagian kawasan taman nasional yang berfungsi sebagai penyangga zona inti.

Sedangkan kawasan hutan yang dapat dimanfaatkan secara optimal, adalah :

1. Kawasan hutan pelestarian.
2. Kawasan hutan suaka alam.
3. Kawasan taman buru.
4. Kawasan hutan lindung.
5. Kawasan hutan produksi.
6. Kawasan hutan untuk tujuan khusus.
7. Kawasan hutan hak, dan
8. Kawasan hutan adat.

Pemanfaatan kawasan hutan pada poin 1, 2, dan 3 diatur secara khusus, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pemanfaatan kawasan hutan pada poin 4, 5, 6, 7, dan 8 telah ditentukan secara khusus dalam UU Kehutanan.⁴

Lebih lanjut Salim HS berpendapat dalam bukunya bahwa :

“Dari luasnya hutan yang dimiliki Indonesia saat ini, tidak lepas kemungkinan dari potensi-potensi sumber daya tambang yang terdapat di dalam tanah yang berada di kawasan hutan tersebut. Semisal potensi bahan galian mineral, batu bara maupun minyak, gas dan panas bumi. Pada prinsipnya, penggunaan kawasan hutan harus sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan penggunaan kawasan yang menyimpang dengan fungsi dan peruntukannya dengan syarat ada persetujuan dari Menteri Kehutanan.⁵

Pemanfaatan dan pengelolaan dari potensi sumber daya tambang ini harusnya bisa memberikan nilai ekonomis yang besar bagi pendapatan

⁴ *Ibid.*

⁵ Salim H.S, 2007, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 27.

negara. Akan tetapi permasalahan mendasar bagi aktifitas ini adalah beberapa titik sumber daya tambang tersebut berada atau terletak pada kawasan hutan yang mana dapat mengganggu ekosistem dan kelestarian hutan.

Di dalam Pasal 38 ayat (3) UU Kehutanan disebutkan secara jelas bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri Kehutanan dengan mempertimbangkan pembatasan. Sementara itu, pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR).

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan/atau (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (selanjutnya disebut PP Penggunaan Kawasan Hutan), ditambahkan bahwa pemanfaatan hutan untuk pembangunan diluar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis dan tidak dapat dielakkan. Kegiatan tersebut meliputi :

1. religi;
2. pertambangan;
3. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;
4. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
5. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
6. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
7. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
8. fasilitas umum;
9. industri terkait kehutanan;
10. pertahanan dan keamanan;

11. prasarana penunjang keselamatan umum; atau
12. penampungan sementara korban bencana alam.

Di Sumatera Barat, tata kelola hutan dan lahan dinilai masih kurang profesional sehingga berpotensi mengganggu eksistensi kawasan hutan. Deforestasi terus terjadi terutama eksploitasi hutan dan kekayaan alam untuk pemodal besar, diikuti beragam bencana sampai konflik lahan. Demikian paparan akhir tahun 2016 soal tata kelola hutan, beberapa organisasi masyarakat sipil di Sumbar, diantaranya Walhi Sumbar, LBH Padang, Yayasan Citra Mandiri (YCM) Mentawai, Perkumpulan Qbar, dan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI) Sumbar, diantaranya luas hutan Sumbar 2,6 juta hektar atau 61,48% luas provinsi. Data Dinas Kehutanan Sumbar 2016, luas hutan meliputi suaka alam 67,5%, hutan lindung 1,7 juta hektar, 32,5% berfungsi sebagai hutan produksi terbatas 247.385 hektar, hutan produksi 434.538 hektar dan hutan produksi konversi 161.655 hektar.⁶

Seluas 97.014,06 hektar hutan konservasi dan hutan lindung Sumbar terbebani IUP. Berdasarkan surat Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan KLHK No. S.704/VII-WKH/2014 tertanggal 10 Juli 2014 berada pada kawasan hutan, 11 IUP pada kawasan hutan konservasi 190,16 hektar. Mereka, katanya, tersebar di Pasaman, Padang, Solok, Pesisir Selatan, Solok Selatan, Pasaman Barat, Lima Puluh Kota, Sijunjung, Dharmasraya dan Agam.⁷ Selain itu, Direktur Perkumpulan Qbar, Mora Dingin menyatakan 97.014,06 hektar kawasan hutan konservasi dan hutan lindung di Sumatera

⁶ Lihat dalam, <https://mongabay.co.id/2016/12/31/rapor-merah-tata-kelola-lahan-dan-kekayaan-alam-sumbar> diakses pada tanggal 09 September 2017

⁷ *Ibid.*

Barat terbebani izin pertambangan.⁸ Keberadaan IUP di kawasan lindung dan konservasi melanggar Pasal 38 ayat (1) dan ayat (4) UU Kehutanan sebagaimana yang sudah diubah dengan UU No.19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, tambah Nora Hidayati, Manager Program Perkumpulan Qbar.⁹

Adapun menurut Manager advokasi dan kampanye Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sumatera Barat Yoni Candra mengatakan, Sumatera Barat memiliki 273 IUP. Dari jumlah itu, 172 IUP berada di kawasan hutan. Sayangnya, hanya lima perusahaan yang memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH).¹⁰

Dari 168 IUP tanpa IPPKH, Walhi Sumatera Barat melakukan kajian terhadap sepuluh perusahaan dengan total penggunaan hutan seluas 22.853,24 hektar. Komoditas sepuluh perusahaan tersebut antara lain batu bara, emas, logam besar, biji besi, dan tembaga. Bila tetap beroperasi, luasan hutan tersebut terancam hilang akibat tambang.¹¹ Dari sini dapat dilihat bahwa ada suatu pelanggaran norma, bahwa tanpa adanya izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) yang dikeluarkan menteri kehutanan, seharusnya IUP ini tidak bisa di jalankan. Karena jelas didalam Pasal 38 ayat (3) UU Kehutanan disebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri Kehutanan dengan mempertimbangkan pembatasan. Dari

⁸ Lihat dalam, <http://mentawaiKita.com/berita/504/menata-kembali-izin-tambang-di-sumbar> di akses pada tanggal 10 September 2017

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Lihat, <http://sains.kompas.com/read/2017/08/16/160800423/perusahaan-nakal-berpotensi-hilangkan-20.000-hektar-hutan-sumbar> di akses pada tanggal 10 September 2017

¹¹ *Ibid.*

bunyi pasal tersebut, mengharuskan kegiatan pertambangan yang berada didalam kawasan hutan memiliki IPPKH.

Menurut Pasal 1 angka (1) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, “yang dimaksud dengan pinjam pakai kawasan hutan adalah penggunaan atau sebagian kawasan hutan baik yang telah di tunjuk maupun yang telah ditetapkan kepada pihak lain untuk pembangunan di luar sektor kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan, dan fungsi kawasan hutan tersebut”.

Tanpa IPPKH, kewajiban perusahaan untuk membayar iuran pemanfaatan kawasan hutan menjadi hilang. Tak tanggung-tanggung, dari perhitungan yang dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan RI Nomor P:68/Menhut-II/2014 dan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 91/PMK.02/2009, potensi kerugian negara sejumlah Rp 355 miliar.¹²

Dengan adanya tumpang tindih antara kawasan hutan dengan kegiatan pertambangan inilah yang menyebabkan eksistensi kawasan hutan tersebut menjadi terganggu. Karena tidak adanya kepastian dan upaya dari pemerintah untuk menanggulangi tumpang tindih tersebut yang menjadikan kawasan hutan kian hari kian berkurang. Dan hal ini juga berdampak pada kerugian negara, baik dari sektor kehutanan maupun dari penerimaan negara atau sektor pajak.

Bertitik tolak dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan melakukan pengkajian yang lebih mendalam dalam bentuk

¹² *Ibid.*

skripsi dengan judul **“PEMBERIAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN DALAM KAWASAN HUTAN DI SUMATERA BARAT”**.

B. Rumusan Masalah

Mengacu kepada latar belakang pemikiran yang telah diuraikan diatas dan untuk memberikan batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penetapan wilayah pertambangan dalam kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana proses pemberian izin usaha pertambangan dalam kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat?
3. Bagaimana perolehan tanah dalam pemberian izin usaha pertambangan dalam kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penetapan wilayah pertambangan dalam kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat
2. Untuk mengetahui proses pemberian izin usaha pertambangan dalam kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat
3. Untuk mengetahui perolehan tanah dalam pemberian izin usaha pertambangan dalam kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis dan secara praktis yaitu:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini bertujuan untuk menambah pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya didalam ranah hukum kehutanan dan hukum pertambangan. Dan diharapkan bisa mengembangkan ilmu pengetahuan terutama dibidang ilmu hukum kehutanan dan hukum pertambangan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi penulis sendiri serta pihak yang berkepentingan seperti masyarakat, pemerintah, pengusaha dan penegak hukum serta bagi pengembangan hukum kehutanan dan hukum pertambangan nasional.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi oleh karena suatu penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengadakan analisis.¹³ Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang menggunakan

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 1.

bahan kepustakaan dan data sekunder sebagai data awal kemudian dihubungkan dengan kegiatan yang terjadi dilapangan.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian dilakukan dimana pengetahuan dan atau teori tentang objek yang akan diteliti telah ada lalu kemudian dipakai guna memberikan gambaran mengenai objek penelitian secara lebih lengkap.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Menurut Soejono soekanto penelitian kepustakaan adalah penelitian yang sumber datanya diperoleh dari bahan-bahan pustaka.

b. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua, yaitu:

1) Data Primer

Data primer adalah data yang di peroleh dari keterangan-keterangan dan informasi dari pihak terkait secara langsung yang di peroleh melalui wawancara dan observasi.

2) Data Sekunder

Merupakan informasi-informasi dari bahan studi kepustakaan yang diperlukan bagi penelitian. Data sekunder terdiri dari :

a) Bahan hukum primer, merupakan bahan yang mempunyai kekuatan mengikat terdiri dari :

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang

5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan

6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

8) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Wilayah Pertambangan

9) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan

10) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

11) Peraturan Menteri Kehutanan RI Nomor P:68/Menhut-II/2014

12) Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 91/PMK.02/2009

13) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

b) Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer seperti buku mengenai hukum kehutanan, hukum pertambangan, makalah, jurnal, dokumen, dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus hukum, biografi hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), direktori pengadilan, ensiklopedia hukum dan seterusnya

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Studi kepustakaan

Yaitu penelitian terhadap bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, serta bahan-bahan hukum tersier. Dari studi kepustakaan ini akan didapat manfaat berupa ditemukannya konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

b. Wawancara

Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur, yaitu dengan menyusun pertanyaan terlebih dahulu yang kemudian dikembangkan dengan pertanyaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan mencatat hasil wawancara yang dilakukan dengan Bapak Sayogo Hutomo, S.Hut., M.P selaku Kepala Sesi Perencanaan dan Tata Hutan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat, Bapak Syamsul Bahri., S.Hut., M.P selaku Kepala Sesi Pemanfaatan Hutan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat dan Bapak Inzuddin, S.T., M.T selaku Kepala Sesi Pengusahaan Pertambangan Mineral Logam dan Batubara Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Barat.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data dan hasil pengumpulan data lapangan sehingga data siap dipakai untuk dianalisis.¹⁴ Setelah data yang diperlukan berhasil diperoleh, maka dilakukan pengolahan data melalui proses *Editing* yaitu langkah yang dilakukan untuk membersihkan data dengan cara memeriksa kembali untuk mengklarifikasikan mana data yang akan diperlukan dan mana yang tidak diperlukan.

b. Analisis Data

Analisis Data menggunakan metode kualitatif, karena tidak menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar dan kenyataan yang ada di lapangan yang kemudian diuraikan dalam kalimat-kalimat akhirnya ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.

¹⁴ Bambang Waluyo, 1999, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.