

RINGKASAN
PENATAAN HAK ATAS TANAH
BEKAS WILAYAH PERTAMBANGAN

Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (selanjutnya disingkat UUKKP 1967) dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 sebagai peraturan pelaksanaannya. Atas dasar UUKKP 1967 telah terjadi eksplorasi dan eksploitasi terhadap mineral secara atraktif, hal ini berdampak pula pada kebutuhan lahan yang amat luas. Sehingga tidak salah kalau para ahli menyatakan bahwa industri pertambangan merupakan industri yang “lapar lahan” (*land hunger*). Sampai pada akhir tahun 2003 penguasaan lahan yang diperoleh dari Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya dan Kontrak Karya Batubara telah mencapai ± 36.069.737,16 Ha yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Permasalahannya sekarang adalah UUKPP 1967 sebagai dasar pengaturan dalam usaha pertambangan hanya mengatur hal-hal yang bersifat prosedur dan pelaksanaan pertambangan, sedangkan pengaturan yang berkaitan dengan pasca tambang hanya diatur dalam Pasal 30, itu pun berkaitan dengan kewajiban pemegang KP pasca tambang. Selain ketentuan tersebut, masalah pasca tambang juga diatur pada surat Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum Nomor 208.K/201/DDJ/1996 tentang Wilayah Eks Kuasa Pertambangan (KP)/Kontrak Karya (KK)/Kontrak Karya Batubara (KKB)/Surat Izin Penyelidikan Pendahuluan (SIPP). Kedua ketentuan ini belum mampu menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan penataan hak atas tanah bekas wilayah pertambangan. Hal ini terlihat dari konflik yang timbul pada pasca tambang di kota Sawahlunto.

Sebagaimana diketahui masyarakat Sumatera Barat atau Minangkabau sampai saat sekarang ini masih memegang kukuh hukum adat mereka, terutama berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat (*indigenous people*) atas sumber daya alam yang berada dalam ulayat mereka. Namun hak tersebut termarginalkan secara sistematis sejak diberlakukannya UUKKP 1967. Hal ini dapat dibuktikan keluarnya Kesepakatan dan

Perjanjian Nomor : 06/09.04/2400000002/XI-2004 dan Nomor : 180/11/Huk-Org/2004 antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto pada tanggal 5 November 2004 tentang penyerahan wilayah bekas tambak seluas 293, 45 Ha yang terdapat di daerah Kandi dan Tanah Hitam serta penyerahan dana reklamasi sebesar Rp 1.283.000, (satu miliar dua ratus delapan puluh tiga juta rupiah) pada Pemko Sawahlunto. Selain hal tersebut, juga diperjanjikan mengenai pemanfaatan bekas wilayah tambak untuk pembangunan *resort* dan sarana olah raga seperti lapangan pacu kuda, arena motor *cross*, *circuit road rice*, pembuatan danau wisata dan sarana prasarana lainnya.

Berdasarkan deskripsi tersebut, perlu disadari bahwa hukum sebagai produk kebijakan politik tidak selamanya merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu tujuan yang hendak dicapai. Semua itu dikarenakan hukum mempunyai batas-batas kemampuan untuk mengakomodasi nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam komunitas masyarakat. Untuk menjadikan hukum sebagai *a tool of social control* dan sekaligus sebagai *a tool of social engineering* dibutuhkan suatu kajian yang kritis secara komprehensif. Berdasarkan asumsi tersebut ditetapkanlah 2 (dua) permasalahan pokok yaitu bagaimana kedudukan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah bekas wilayah pertambangan dan bagaimana penataan hak atas tanah bekas wilayah kuasa pertambangan dilakukan.

Untuk menjawab kedua permasalahan tersebut, dilakukanlah penelitian dengan menggunakan pendekatan *interactions approach* dan *rational approach*, sehingga penelitian ini lebih mengarah pada "*socio legal research*" dengan lokasi penelitian di Kota Sawahlunto. Sedangkan jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini sendiri adalah data primer dan data sekunder. Untuk penentuan informan dan atau responden sendiri dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah *depth interview*, observasi dan studi dokumen. Kemudian data yang diperoleh dianalisa melalui model interaktif dengan menggunakan interpretasi siklus *polibious*.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa penguasaan dan pengaturan tanah ulayat dalam kegiatan pertambangan menurut hukum adat Minangkabau tidak terlepas dari hakikat tanah ulayat dan hak ulayat itu sendiri. Tanah ulayat menurut hukum adat

Minangkabau adalah sebidang tanah yang pada kawasan tersebut terdapat ulayatnya Penghulu. Tanah ulayat tersebut diwarisi secara turun-temurun, dari ninik moyang lalu diteruskan kepada generasi berikutnya dalam keadaan utuh, tidak terbagi-bagi dan tidak boleh dibagi-bagi serta sebagai sumber kehidupan. Konsep ini menunjukkan bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah ulayat di Minangkabau bersifat "kolektif" dan sekaligus tidak mengenal kepemilikan yang bersifat mutlak, sehingga tidak mungkin ada pengalihan hak atas tanah. Hal ini didasarkan atas keyakinan bahwa tanah merupakan ujud dari ikatan batin suatu komunitas masyarakat hukum adat dan sekaligus sebagai aset masyarakat hukum adat itu sendiri. Dengan kata lain tanah ulayat itu dipertahankan oleh masyarakat hukum adat Minangkabau berdasarkan sifat "*religio-magis-kosmis*", sehingga mempertahankan tanah ulayat merupakan upaya mempertahankan "*marwah-nya*".

Meskipun sifat kepemilikan tanah ulayat kolektif, namun dalam pemanfaatannya lebih bersifat akomodatif, di mana dimungkinkan pihak luar untuk menikmati dan mengambil manfaat dari tanah ulayat itu sendiri. Pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak luar harus memperhatikan prinsip keseimbangan dan keadilan sebagai mana falsafah adat menyatakan "*urang mandapek, awak indak kahilangan*". Selain itu prosesnya harus terbuka sebagaimana falsafah adat menyatakan "*bagalanggan di mato urang banyak, basuluah matoari, indak basulluah batang pisang*". Dan pada sisi lain setelah pemanfaatan tanah ulayat dilakukan, tanah tersebut kembali kepada pemiliknya di dasarkan atas falsafah adat yang menyatakan "*Kabau tagak kubangan tingga, Pusako pulang ka nan punyo, Nan tabao sado lulak nan lakek dibadan*". Selain itu tanah ulayat juga sebagai sumber pendapatan bagi nagari, kaum dan atau Penghulu. Oleh karena itu setiap pihak yang mau mengambil menggunakan dan mengambil manfaatnya, harus membayar bunga (bea) dalam jumlah tertentu. Ketentuan ini didasarkan atas falsafah "*kahutan babungo kayu, katambang babungo ameh*".

Namun dalam kenyataannya konsep hukum adat ini terdegradasi oleh Hak Menguasai Negara (HMN) sebagai mana dimaksud Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan ini lebih lanjut diejawantahkan pada Pasal 1 UU KPP 1967 yang menegaskan bahwa pemanfaatan, penggunaan dan peruntukan atas segala bahan galian yang terdapat

dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai oleh negara. Oleh karena itu, pemerintah menegaskan bahwa sebelum aktivitas pertambangan dimulai, maka wilayah yang dimaksud harus dibebaskan lebih dahulu melalui lembaga “ganti rugi”. Sedangkan mekanisme ganti rugi itu sendiri diatur dalam Pasal 27 ayat (1-4) UU KKP 1967 di mana mekanismenya tidak memungkinkan adanya pilihan lain bagi pemilik tanah selain melepaskan haknya pada pemegang KP.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwa bagi masyarakat hukum adat tidak ada pilihan selain menerima lembaga ganti rugi meskipun bertentangan dengan aturan hukum adat. Bagi mereka yang menerima lembaga ini, berarti telah melakukan perbuatan pemutusan hubungan hukum dengan tanah ulayat dengan membuat pernyataan pelepasan hak baik dalam akta notariel maupun di bawah tangan. Dengan dilakukannya pelepasan hak tersebut, maka seluruh tanah ulayat yang telah dibebaskan menjadi tanah negara, dan negara dapat membebaninya dengan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), hak Kuasa Pertambangan dan hak lainnya (vide Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 UUPA jo Pasal 1 UU KPP 1967).

Selama ini pola pembebasan tanah ulayat yang dilakukan oleh PT. Bukit Asam Unit Penambangan Ombilin (PT. BA UPO) selaku pemegang hak Kuasa Pertambangan yaitu dengan membentuk Tim Pembebasan Tanah. Dalam melaksanakan tugasnya, tim ini merujuk pada Rekomendasi Pemko Sawahlunto. Namun dalam kenyataannya tidak semua pembebasan tanah oleh PT. BA UPO merujuk pada rekomendasi tersebut, tetapi ada juga pembebasan tanah yang dilakukan langsung dengan pemilik tanah atau penguasa tanah ulayat yang bersangkutan atas dasar kesepakatan, di antaranya dalam bentuk sewa pakai tanah. Perjanjian ini sendiri didasarkan atas keputusan Musyawarah Nagari (Musang) yang menetapkan bahwa pembebasan tanah untuk eksploitasi batubara harus melalui lembaga “Perjanjian Sewa Pakai Tanah Ulayat” di Sampan Dalam seluas 30 ha yang meliputi tanah ulayat Kaum Caniago dan kaum Patopang Ibus dengan PT. BA UPO.

Selain masalah pembebasan tanah, masalah berikutnya berkaitan dengan penataan hak atas tanah bekas wilayah pertambangan. Pengaturan mengenai bekas wilayah pertambangan ini belum ada secara eksplisit. Sebagai contoh Pasal 30 UUKKP 1967

hanya menegaskan bahwa bahwa “apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya bagi Masyarakat sekitarnya”. Pasal ini mewajibkan kepada setiap pemegang hak Kuasa Pertambangan untuk melakukan reklamasi wilayah bekas pertambangan. Namun dalam kenyataannya wilayah bekas pertambangan tersebut digunakan dan dimanfaatkan begitu saja oleh pihak pemerintah, sehingga menjadi pemicu konflik pasca tambang dengan masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah tersebut.

Kemudian lebih lanjut diatur dengan surat Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum Nomor 208.K/201/DDJ/1996 tentang Wilayah Eks Kuasa Pertambangan (KP)/Kontrak Karya (KK)/Kontrak Karya Batubara (KKB)/Surat Izin Penyelidikan Pendahuluan (SIPP). Diktum ke 6 (enam) dari ketentuan tersebut menyatakan bahwa wilayah eks pertambangan baik karena dikembalikan, dicabut atau berakhir masa berlakunya setelah 2 (dua) kali dibuka masih tidak ada yang berminat, maka wilayah itu menjadi wilayah bebas yang bisa diminta dengan mengikuti proses biasa.

Bila disimak isi Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum, terutama berkaitan dengan terminologi wilayah bebas telah menimbulkan berbagai interpretasi. Apakah wilayah tersebut menjadi wilayah yang bisa dimohonkan hak oleh siapa saja dan wilayah tersebut tidak dibebani oleh salah satu hak pun (wilayah bebas). Sedangkan menurut hasil wawancara dengan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Sawahlunto Wilayah bebas maksudnya adalah wilayah yang tidak dibebani oleh salah satu hak, namun wilayah itu berada di bawah penguasaan negara. Lalu negaralah yang akan menentukan peruntukan, penggunaan dan pemanfaatannya atas dasar HMN (Vide Pasal 2 UUPA), dan pada wilayah tersebut bisa muncul berbagai hak, seperti hak KP, HGB, HGU dan lainnya.

Sebagaimana diketahui bahwa PT. BA UPO telah beroperasi di Sawahlunto lebih dari 1 (satu) abad, sedangkan penyerahan wilayah tambang terbuka (tamka) pada Pemerintah kota (Pemkot) Sawahlunto baru dilakukan, sebagaimana tertuang pada

Kesepakatan dan Perjanjian Nomor : 06/09.04/2400000002/XI-2004 dan Nomor : 180/11/Huk-Org/2004 antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto pada tanggal 5 November 2004 tentang penyerahan wilayah bekas tambak seluas 293, 45 Ha yang terdapat di daerah Kandi dan Tanah Hitam serta penyerahan dana reklamasi sebesar Rp 1.283.000, (satu miliar dua ratus delapan puluh tiga juta rupiah) pada Pemko Sawahlunto. Selain penyerahan tanah dan dana reklamasi, juga diperjanjikan mengenai pemanfaatan bekas wilayah tambak untuk pembangunan *resort* dan sarana olah raga seperti lapangan pacu kuda, arena motor *cross*, *sircuit road rice*, pembuatan danau wisata dan sarana prasarana lainnya.

Bila kesepakatan dan perjanjian ini dianalisa berdasarkan aturan hukum pertambangan terdapat beberapa hal yang perlu dipertanyakan yaitu :

1. Mengapa bekas wilayah pertambangan itu tidak di reklamasi sebagaimana amanat Pasal 30 UUKKP 1967?
2. Mengapa Pemko Sawahlunto dan PT. BA UPO menetapkan penggunaan dan pemanfaatannya sedemikian rupa untuk pembangunan *resort* dan sarana prasarana olah raga seperti arena pacu kuda, *motor cross*, *road rice* dan lain sebagainya ?

Apa yang telah disepakati dan diperjanjikan antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto telah menyalahi Pasal 30 UUKKP 1967 dan diktum ke 6 (enam) dari surat Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum Nomor 208.K/201/DDJ/1996 tentang Wilayah Eks Kuasa Pertambangan (KP)/Kontrak Karya (KK)/Kontrak Karya Batubara (KKB)/Surat Izin Penyelidikan Pendahuluan (SIPP).

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa sebelum dibuat kesepakatan dan perjanjian antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto, di mana masyarakat kenagarian Sejangang melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN) pernah mengajukan permohonan untuk memanfaatkan bekas wilayah pertambangan, tetapi permohonan tersebut ditolak tanpa alasan yang jelas. Pada hal pada saat pembebasan tanah di Tanah Hitam pihak PT. BA UPO berjanji bahwa tanah bekas wilayah pertambangan setelah di reklamasi akan diserahkan penggunaan dan pemanfaatannya kepada masyarakat melalui Pemko Sawahlunto.

Berkaitan hal tersebut, tidak salah bila kesepakatan dan perjanjian antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto menuai konflik. Semua ini tidak terlepas dari perangkat hukum pertambangan yang berlaku tidak sejalan dengan sosialisme masyarakat hukum adat. Hal ini sejalan dengan pandangan Eugen Ehrlich sebagai pelopor aliran *Sociological Jurisprudence* (Rasidi, 1988;91) menyatakan, bahwa hukum positif hanya akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*) sebagai *inner order mechanism* dari komunitas masyarakat yang hidup di dalamnya.

Permasalahannya sekarang adalah bagaimana seharusnya Pemko Sawahlunto sebagai pemegang delegasi HMN melakukan penataan hak atas tanah bekas wilayah pertambangan yang telah diserahkan oleh PT. BA UPO ? Berkaitan hal tersebut, Pemko Sawahlunto dalam melakukan penataan hak atas tanah bekas wilayah pertambangan harus mengacu pada ketentuan hukum yang ada mengedepankan prinsip keseimbangan dan keadilan sebagai mana falsafah adat menyatakan "*urang mandapek, awak indak kailangan*". Selain itu, dalam merencanakan penataan hak atas tanah wilayah bekas pertambangan mesti bersifat terbuka dengan berlandaskan pada prinsip musyawarah yang melibatkan 3 (tiga) pihak (PT. BA UPO, Pemko Sawahlunto dan masyarakat adat) sebagai upaya mewujudkan ketertiban, kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum.

Jika hal ini terlaksana, maka upaya mengakomodir konsep pluralisme hukum yang lebih mengedepankan prinsip keadilan sebagaimana diungkapkan oleh John Rawls dalam *Theory of Justice* mencoba menghubungkan konsep keadilan dengan dua nilai dasar dalam tertib sosial, yaitu kebebasan dan kesetaraan. *Pertama*; Setiap orang punya hak yang sama untuk menjamin kemerdekaan dasarnya. *Kedua*; Setiap orang punya hak yang sama atas kesederajatan sosial dan ekonomi.

Namun Kesepakatan dan perjanjian antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto sebagaimana dimaksud di atas ini tidak sesuai dengan aturan hukum pertambangan, karena :

- a. Setiap bekas wilayah pertambangan harus di reklamasi oleh pemegang KP atau pemegang KP menyerahkan dananya kepada pemerintah dan pemerintah yang melakukan reklamasi.
- b. Dana reklamasi tidak bisa dipergunakan untuk kepentingan yang lain, kecuali seizin Departemen terkait.
- c. Bekas wilayah pertambangan tidak ada ditawarkan lebih dahulu kepada pihak terkait, tetapi ditetapkan saja penggunaan, pemanfaatan dan hak atas tanah berdasarkan kesepakatan dan perjanjian antara PT. BA UPO dengan Pemko Sawahlunto.

Berdasarkan hal tersebut, terlihat bahwa penataan kepemilikan hak atas tanah bekas wilayah pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah (baca: Pemko Sawahlunto) masih mengedepankan HMN dalam arti sempit, tanpa memperhatikan hukum adat yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat (baca : masyarakat adat) untuk memanfaatkan wilayah bekas pertambangan. Hal ini berdampak pada timbulnya konflik pasca tambang yang berkaitan dengan hak atas tanah bekas wilayah pertambangan itu sendiri.

Mengingat hal tersebut, ke depan harus dibuat sesegera mungkin dibuat aturan pertambangan lebih bersifat komprehensif yang mencakup proses, pelaksanaan dan pengaturan pasca tambang yang berlandaskan pada prinsip keadilan dan keseimbangan serta memperhatikan hukum adat dan budaya lokal yang berlaku. Hal ini disebabkan karena sampai saat sekarang ini belum adanya pengaturan yang tegas dan jelas terhadap hal tersebut. Apa lagi dalam terminologi hukum pertambangan di sebutkan bahwa wilayah bekas pertambangan dianggap sebagai wilayah bebas, sehingga timbul berbagai interpretasi dari berbagai pihak. Hal ini penting dilakukan, karena 10 s/d 15 tahun ke depan banyak izin KP Kuasa Pertambangan (KP)/Kontrak Karya (KK)/Kontrak Karya Batubara (KKB)/Surat Izin Penyelidikan Pendahuluan (SIPP) yang berakhir. Untuk mengantisipasi konflik pasca tambang perlu aturan tersebut dikeluarkan secepatnya.