

DISERTASI
TANGGUNG JAWAB PEMULIHAN LINGKUNGAN
DALAM KEGIATAN INVESTASI PERTAMBANGAN

RESPONSIBILITY OF ENVIRONMENTAL RECOVERY WITHIN
INVESTMENT ACTIVITIES OF MINING

Oleh :

RONNY ADRIE MARAMIS

P0400307047



PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013

LEMBAR PENGESAHAN

**TANGGUNG JAWAB PEMULIHAN LINGKUNGAN
DALAM KEGIATAN INVESTASI PERTAMBANGAN**

Disusun dan diajukan oleh

RONNY ADRIE MARAMIS

P0400307047

Menyetujui

Tim Promotor



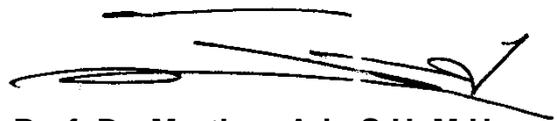
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H

Promotor



Prof. Dr. H. Abdullah Marlang, S.H.,M.H

Ko-Promotor

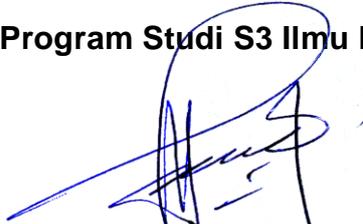


Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H.

Ko-Promotor

Mengetahui

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,



Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H.,M.H

PRAKATA

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya berkat kasih sayang dan bimbingan-Nya, maka penyusunan Disertasi ini dapat terselesaikan sebagaimana mestinya.

Disertasi ini berjudul “Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan”.

Disadari sepenuhnya bahwa Disertasi ini dapat dirampungkan karena bantuan dari berbagai pihak, baik berupa pikiran, tenaga, kesempatan, materi maupun dorongan moril, oleh karenanya pada kesempatan ini izinkanlah penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar., S.H.,M.H., sebagai Promotor yang dengan penuh kearifan telah mendorong, membimbing dan mengarahkan penulis mulai dari Seminar Usul Penelitian, Seminar Hasil Penelitian sampai dengan penyusunan Disertasi ini.
2. Prof. Dr. H. Abdullah Marlang, S.H.,M.H., sebagai Ko-promotor yang dengan penuh kearifan telah mendorong, membimbing dan mengarahkan penulis mulai dari Seminar Usul Penelitian, Seminar Hasil Penelitian sampai dengan penyusunan Disertasi ini.
3. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H., sebagai Ko-promotor yang dengan penuh kearifan telah mendorong, membimbing dan mengarahkan penulis mulai dari Seminar Usul Penelitian, Seminar Hasil Penelitian sampai dengan penyusunan Disertasi ini.

4. Prof. Dr. H. Sukarno Aburaera, S.H., yang telah memberikan masukan-masukan dalam Seminar Usul Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian yang sangat berguna bagi penyusunan Disertasi ini.
5. Prof. Dr. M. Yunus Wahid, SH.MSi, yang telah memberikan masukan-masukan dalam Seminar Usul Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian yang sangat berguna bagi penyusunan Disertasi ini.
6. Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H.,M.H., yang telah memberikan masukan-masukan dalam Seminar Usul Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian yang sangat berguna bagi penyusunan Disertasi ini.
7. Prof. Dr. Irwansyah, S.H.,M.H., yang telah memberikan masukan-masukan dalam Seminar Usul Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian yang sangat berguna bagi penyusunan Disertasi ini.
8. Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H.,M.H., yang telah memberikan masukan-masukan dalam Seminar Usul Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian yang sangat berguna bagi penyusunan Disertasi ini.
9. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H., yang telah memberikan masukan-masukan dalam Seminar Usul Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian yang sangat berguna bagi penyusunan Disertasi ini.
10. Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi, Sp.BO., Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
11. Prof. Dr. Donald A. Rumokoy, S.H.,M.H., Rektor Universitas Sam Ratulangi Manado.
12. Prof. Dr. Aswanto. S.H.,M.Si., DFM., Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

13. Dr. Merry E. Kalalo, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado.

14. Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H., Ketua Program Studi Ilmu Hukum pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada isteri "Dr. Emma Valentina Theresa Senewe, S.H., M.H., dan anak-anak "Andree Brierly Maramis, S.H.," & "Pingkan Putri Maramis" serta segenap keluarga yang selalu memberikan dorongan dan semangat, serta doa selama penulis menempuh studi di Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Akhir kata penulis mohon maaf apabila dalam penyusunan Disertasi ini terdapat kekeliruan serta hal-hal yang kurang berkenan, sehingga penulis sangat mengharapkan segala kritik dan saran yang sifatnya konstruktif demi penyempurnaannya.

Semoga Disertasi ini dapat bermanfaat dan kiranya Tuhan Yang Maha Esa selalu menyertai segala usaha dan tugas kita.

Makassar, April 2013

Penulis,

ABSTRAK

Ronny Adrie Maramis. **Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan** (dibimbing oleh Aminuddin Ilmar, Abdullah Marlang dan Marthen Arie).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tanggung jawab pemulihan lingkungan atas kegiatan investasi pertambangan dari negara dan badan usaha, keterkaitan antara konsep pembangunan berkelanjutan dan konsep hukum atas keberlanjutan sumber daya alam, sosial dan ekonomi, serta peran serta masyarakat.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Di samping itu dipergunakan juga metode penelitian empiris.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggungjawab negara dalam pemulihan lingkungan pertambangan sudah harus dilaksanakan sejak tahapan proses pemenuhan perizinan lingkungan dan kajian amdal, kemudian perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan reklamasi, baik pada tahapan eksplorasi, produksi dan pasca tambang, termasuk jika di kemudian hari terdapat pencemaran lingkungan, karena belum diaturnya tanggungjawab serta tidak diaturnya dana cadangan/asuransi yang harus disediakan oleh badan usaha terhadap kemungkinan pencemaran lingkungan bekas lahan tambang setelah penyerahan kepada pemerintah. Tanggungjawab pemulihan lahan pertambangan juga menjadi tanggungjawab dari pelaku usaha yang bersifat terbatas hanya selama masa eksplorasi, produksi dan pascatambang. Kewajiban pemulihan lingkungan sosial dan ekonomi sebagai dampak suatu usaha investasi pertambangan masih berada pada wilayah yang tidak tegas karena dalam UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara maupun dalam Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan reklamasi pasca tambang, hanya diletakan pada kewajiban sosial perusahaan dan bukan merupakan kewajiban dari negara. UU No 4 Tahun tahun 2009 tersebut, sama sekali tidak memberikan ruang terhadap partisipasi masyarakat dalam hal pemulihan lingkungan akibat kegiatan pertambangan. Kegiatan reklamasi dan pasca tambang di desain sedemikian rupa hanyalah merupakan kewenangan pemerintah dan pelaku usaha pertambangan, tanpa melibatkan masyarakat sebagai pihak yang terkait langsung dengan keberadaan lingkungan fisik, ekonomi maupun sosial lingkungan pertambangan.

Kata Kunci : Tanggung Jawab, Pemulihan Lingkungan, Pertambangan.

ABSTRACT

Ronny Adrie Maramis. Responsibility of Environmental Recovery Within Investment Activities Of Mining (Supervised by Aminuddin Ilmar, Abdullah Marlang dan Marthen Arie).

This study aims to determine the responsibility for the recovery of the investment activities of the state and mining enterprises, the relationship between the concept of sustainable development and the legal concept of sustainability of natural resources, social and economic, as well as community participation.

This study uses normative research approach legislation, conceptual approaches and case approach. In addition it is also used empirical research methods.

The results showed that the responsibilities of the state in mining environmental restoration had to be carried from the stage of the licensing process and the environmental impact analysis, and planning, implementation and supervision of reclamation, both at the stage of exploration, production and post-mines, including if there is pollution in the future, because it has not responsibilities organized and not organized reserve fund / insurance to be provided by business entities to the possibility of environmental contamination former mining land after submission to the government. Responsibility for the recovery of land mines is also the responsibility of the businesses that are limited only during the exploration, production and post-mining. Obligations of the social and economic recovery as a result of an investment in the mining business is still in the area that are not strictly because of the Law No. 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining and the Government Regulation on the implementation of the post-mining reclamation only placed on corporate social obligation and does not constitute obligations of the state. Law No. 4 of 2009 is, absolutely no room for public participation in the environmental recovery due to mining activities. Reclamation and post-mining activities in the design such that only under the authority of the government and mining businesses, without involving the public as the party that is directly related to the presence of the physical environment, socio-economic and environmental mining.

Keywords: Responsibility, Environmental Restoration, Mining.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DEPAN	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
PRAKATA.....	iii
ABSTRAK.....	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	30
C. Tujuan Penelitian.....	31
D. Manfaat Penelitian.....	32
E. Orisinilitas Penelitian	33
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	35
A. Kerangka Teoritik	35
1. Teori Tanggung Jawab.....	36
2. Teori Keadilan	51
3. Teori Pemulihan Lingkungan	58
4. Pembangunan Berkelanjutan (<i>Suistanable Development</i>)	79
5. Lingkungan Hidup.....	87
6. Kegiatan Usaha Pertambangan	97
7. Pengaturan lingkungan Hidup dalam Kaitan dengan Pengelolaan Pertambangan	111
8. Kewenangan atas Pengelolaan Pertambangan	118
B. Kerangka Pemikiran	124
1. Kerangka Pikir	124
2. Bagan Kerangka Pikir.....	130
3. Definisi Operasional	131

BAB III	METODE PENELITIAN.....	134
	A. Tipe Penelitian.....	134
	B. Lokasi Penelitian	136
	C. Populasi dan Sampel	136
	D. Jenis Data.....	137
	E. Teknik Pengumpulan Data.....	138
	F. Teknik Analisis Data.....	138
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	139
	A. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dari Negara dan Badan Usaha Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan Yang Berkelanjutan.....	139
	a. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dari Negara Dalam Kegiatan Pertambangan Yang Berkelanjutan	139
	b. Tanggung Jawab Badan Usaha Dalam Pemulihan Lingkungan Hidup Dari Kegiatan Usaha Pertambangan Yang Berkelanjutan	198
	B. Pemulihan Lingkungan Dalam Investasi Pertam- bangan	233
	1. Pemulihan Lingkungan Dalam Investasi Pertam- bangan Dalam Hubungannya Dengan Pelestarian Sumber Daya Alam Yang Ber- kelanjutan	233
	2. Pemulihan Lingkungan dalam Investasi Pertam- bangan Dalam Hubungannya Dengan Keber- lanjutan Ekonomi Masyarakat.....	246
	3. Pemulihan Lingkungan Dalam Investasi Dan Hubungannya Dengan Keberlanjutan Sosial Masyarakat.....	255
	C. Peran Serta Masyarakat Dalam Mewujudkan Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Atas Kegiatan Investasi Pertambangan.....	263
	1. Peran serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Dan Dalam Kegiatan Usaha Investasi Pertambangan	263

2. Pemberdayaan Peran Serta Masyarakat Melalui Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Memper- juangkan Hak-Hak Masyarakat.....	287
3.Hak Gugat Masyarakat Terhadap Pelaku Usaha Pertambangan Yang Menimbulkan Dampak Negatif Langsung Kepada Masyarakat.....	293
BAB V PENUTUP	301
A. Kesimpulan.....	301
B. Saran	304
DAFTAR PUSTAKA	306

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia wajib dilestarikan agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bangsa Indonesia untuk kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup bangsa Indonesia sendiri.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.¹ Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan, berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

Selanjutnya dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mewajibkan lingkungan hidup yang ada digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa: bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut haruslah dapat dinikmati tidak hanya generasi sekarang, tetapi juga generasi yang akan datang secara berkelanjutan.

Dalam upaya mewujudkan kemakmuran rakyat tersebut, pemerintah melakukan pembangunan secara berkelanjutan. Pembangunan ini merupakan upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk

¹ Bandingkan dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 65 ayat (1), *Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia*, dan Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 9 ayat (3), *Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat*.

meningkatkan kesejahteraan rakyat lahir maupun batin. Dalam pelaksanaannya, pemanfaatan sumber daya alam harus selaras, serasi dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.²

Konsepsi mengenai ruang lingkup ekosistem dan pembangunan berkelanjutan tersebut tentu saja kemudian mempunyai korelasi yang sangat erat dengan Pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan konsep lingkungan hidup. Di dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa: Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Berdasarkan rumusan Pasal 33 ayat (4) tersebut terdapat dua konsep terkait dengan ide ekosistem yaitu bahwa perekonomian nasional yang berdasar pada demokrasi ekonomi haruslah mengandung maksud: (1) berkelanjutan, (2) berwawasan lingkungan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dengan sendirinya keseluruhan ekosistem seperti yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana ditafsirkan secara ekstensif dan kreatif oleh pelbagai undang-undang di bidang lingkungan hidup, haruslah dikelola untuk kepentingan pembangunan yang berdasar pada prinsip-prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sebagaimana yang sudah diatur dan ditentukan oleh Pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Perubahan paradigma pembangunan dan lingkungan hidup dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, merupakan fenomena penyesuaian nilai-nilai universal yang terus berkembang dalam kaitannya dengan pembangunan nasional dan lingkungan hidup.

² Eko Handoyo., "Aspek Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup", journal.unnes.ac.id/index.php/pandecta/article/view/1564/1744, di akses tanggal 5 Juni 2012, 10.08 wita.

³ Jimly Asshiddiqie , *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 94.

Paradigma akhir abad XX dan awal abad XXI tentang pembangunan dan lingkungan hidup ditandai dengan bergesernya pandangan (filosofi) dari *antropocentrism ke ecocentrism*. Etika *antropocentrism* memandang manusia sebagai pusat dari alam semesta, dan hanya manusia yang mempunyai nilai, sementara alam dan segala isinya sekadar alat bagi pemuasan kepentingan dan kebutuhan hidup manusia⁴, sedangkan Etika *Ecocentrisme*⁵ lebih menitikberatkan pada pandangan manusia dan lingkungan secara holistik, di mana manusia harus dipahami sebagai makhluk biologis, sekaligus makhluk ekologis. Manusia hanya bisa hidup dan berkembang sebagai manusia utuh dan penuh, tidak hanya dengan komunitas sosial, tetapi juga dalam komunitas ekologis, yaitu makhluk yang kehidupannya tergantung dari dan terkait erat dengan semua kehidupan lain di alam semesta.

Sebagai tanggung jawab masyarakat internasional tentang upaya menyelamatkan bumi dan lingkungan secara global, regional dan nasional, maka berbagai konvensi internasional telah diadakan dan telah menghasilkan konsep-konsep yang diharapkan dapat memberikan solusi terhadap problematika lingkungan dewasa ini.

Konvensi PBB tentang lingkungan hidup di Stockholm tahun 1972 (Konferensi Stockholm), telah memunculkan konsep pembangunan berwawasan lingkungan yang pada intinya menekankan pentingnya pengelolaan sumber daya alam dalam pembangunan dengan memperhatikan norma-norma lingkungan sebagai wawasan utama dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan.

Konferensi Stockholm tahun 1972 yang merupakan Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup telah menghasilkan Deklarasi tentang Lingkungan Hidup Manusia yang terdiri atas Mukadimah (*preamble*) dan 26 prinsip dalam *Stockholm Declaration*, rencana aksi lingkungan hidup manusia (*Action Plan*) yang terdiri dari 109 rekomendasi yang dapat dikelompokkan dalam lima kelompok yakni pemukiman, pengelolaan sumber daya alam, pencemaran, pendidikan dan pembangunan. Tidak kalah pentingnya, Deklarasi Stockholm juga menyerukan agar bangsa-bangsa didunia mempunyai kesepakatan untuk

⁴A.S. Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm 3.

⁵*Ibid.*

melindungi kelestarian dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup bagi kehidupan manusia.

Hasil dari Konferensi Stockholm dengan deklarasi, *action plan* dan kesepakatan-kesepakatan di antara bangsa-bangsa tentang lingkungan telah menjadi acuan norma tentang apa yang seharusnya dilakukan, yang seharusnya dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dan penyusunan berbagai kebijakan pembangunan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam diberbagai negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Deklarasi Stockholm tidak kalah pentingnya juga menyerukan agar bangsa-bangsa didunia mempunyai kesepakatan untuk melindungi, kelestarian dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup bagi kehidupan manusia terutama untuk generasi yang akan datang.

Dalam mengelola lingkungan dan sumber daya alam, negara-negara harus melakukan pendekatan secara terpadu dan terkoordinasi atas perencanaan-perencanaan pembangunan, sehingga terjamin bahwa pembangunan sesuai dengan kebutuhan yang melindungi lingkungan dan bermanfaat bagi penduduk, sedangkan mengenai perencanaan secara rasional ditetapkan sebagai suatu sarana esensial untuk menyerasikan pertentangan antara kebutuhan-kebutuhan pembangunan dengan kebutuhan-kebutuhan yang melindungi lingkungan.

Pada tahun 1982 di Rio de Janeiro, PBB melaksanakan Konferensi tentang Lingkungan dan Pembangunan, *United Nation Confrence on Environment and Development* (UNCED), yang dikenal dengan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Rio. Dilihat dari penamaan konferensi ini dengan jelas terlihat bahwa fokus utama konferensi ini untuk menemukan solusi terhadap permasalahan yang terkait antara lingkungan dan pembangunan.

KTT Rio merumuskan dan menata kembali persoalan-persoalan apa yang seharusnya dilakukan oleh masyarakat internasional, maupun nasional dalam kaitan dengan persoalan lingkungan dan pembangunan. KTT Rio menegaskan kembali pentingnya Deklarasi Stockholm dengan program kemitraan global yang baru dan adil (*a new and equitable global partnership*) dalam pergaulan masyarakat dan bangsa-bangsa, dalam upaya melindungi integritassistem lingkungan dan pembangunan global.

Salah satu isu penting yang menjadi dasar dalam pembicaraan KTT Rio yaitu Prinsip Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*). *Sustainable development* merupakan definisi yang diberikan oleh *World Commission on Environment and Development* (Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan) melalui Komisi Brundtland yang terumuskan “*if meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”

Dari 27 Prinsip Deklarasi Rio, terdapat beberapa prinsip yang penting terkait dengan prinsip pembangunan berkelanjutan antara lain Prinsip Pencegahan Dini (*Precautionary Principle*), Prinsip Keadilan Antar Generasi (*The Principle of Intergenerational Equity*), Prinsip Keadilan Intragenerasi (*The Principle of Intragenerational Equity*), Prinsip Integrasi (*The principle of Integration*), Prinsip Kerjasama (*Principle of Cooperation*), dan Prinsip Pengelolaan lingkungan tanpa merugikan. Menurut Siahaan, pembangunan berkelanjutan telah menjadi konsep yang bersifat *subtle infiltration*, mulai dari perjanjian-perjanjian internasional, dalam implementasi nasional dan peraturan perundang-undangan.⁶

Prinsip pembangunan berkelanjutan telah memberikan penguatan terhadap posisi pentingnya faktor lingkungan dalam pelaksanaan pembangunan sehingga setiap kebijakan-kebijakan terhadap pembangunan maka negara, pemerintah maupun masyarakat tidak lagi dapat mengabaikan faktor lingkungan demi masa depan bersama umat manusia.

Jika dilihat dari konsep-konsep yang dikembangkan, baik mengenai kelembagaan maupun strategi dan substansi, maka jelas prioritas lingkungan dikedepankan sebagai prioritas yang harus diutamakan jika hendak melaksanakan pembangunan itu sendiri, suatu kemajuan terhadap pola pikir konsep dan strategi pembangunan sebelumnya yang lebih menekankan pada aspek pembangunannya dengan mengabaikan lingkungan itu sendiri. Implementasi dan kepedulian terhadap pentingnya pembangunan berkelanjutan yaitu dengan dilaksanakannya KTT mengenai Pembangunan Berkelanjutan

⁶ Siahaan N.H.T, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 399.

yaitu *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) di Johannesburg, Afrika Selatan tahun 2002.

Salah satu point penting dari agenda WSDD adalah mengenai perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam, mensyaratkan penataan kawasan air, darat, dan udara yang benar, peraturan yang transparan dan dilaksanakan secara konsekuen, serta pemerintahan yang *accountable* dan *responsible*.

WSDD menghasilkan beberapa capaian meliputi, mengadopsi sanitasi dasar untuk mengurangi jumlah penduduk, pengakuan pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat, masuknya Prinsip-prinsip Rio dalam *corporate accountability* dan *responsibility*, komitmen pemerintah untuk menjamin akses ke informasi lingkungan, hukum dan cara kerjanya dalam pengelolaan lingkungan, dan pengakuan akan pentingnya etika dalam pembangunan berkelanjutan.⁷

Pentingnya konsep pembangunan berkelanjutan sebagai idiologi pembangunan global dapat dilihat dari upaya masyarakat internasional untuk membahas lebih lanjut konsep pembangunan berkelanjutan dalam skala KTT Pembangunan berkelanjutan atau yang dikenal dengan KTT Rio+20 (13-22 Juni 2012) di Rio de Janeiro.

KTT Rio+20 menghasilkan Dokumen *The Future We Want* yang menjadi arahan bagi pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di tingkat global, regional, dan nasional. Dokumen memuat kesepahaman pandangan terhadap masa depan yang diharapkan oleh dunia (*common vision*) dan penguatan komitmen untuk menuju pembangunan berkelanjutan (*renewing political commitment*). Dokumen ini memperkuat penerapan *Rio Declaration 1992* dan *Johannesburg Plan of Implementation 2002*.

Dalam dokumen *The Future We Want*, terdapat 3 (tiga) isu utama bagi pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, yaitu: (i) *Green Economy in the context of sustainable development and poverty eradication*, (ii) pengembangan kerangka kelembagaan pembangunan berkelanjutan tingkat global (*Institutional Framework for Sustainable Development*), serta (iii) kerangka aksi dan instrumen pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (*Framework for Action and*

⁷*Ibid*

Means of Implementation). Kerangka aksi tersebut termasuk penyusunan *Sustainable Development Goals (SDGs) post-2015* yang mencakup tiga pilar pembangunan berkelanjutan secara inklusif, yang terinspirasi dari penerapan *Millennium Development Goals (MDGs)*.

Bagi Indonesia, dokumen ini akan menjadi rujukan dalam pelaksanaan rencana pembangunan nasional secara konkrit, termasuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2014-2019, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (2005-2025). Untuk itu, Kementerian Lingkungan Hidup, instansi pemerintah terkait dan seluruh pemangku kepentingan akan menyusun langkah tindak lanjut yang lebih konkrit untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pembangunan berkelanjutan merupakan pilihan satu-satunya bagi Indonesia, jika menginginkan terjadinya keseimbangan antara kemakmuran dan lingkungan hidup yang baik dan berkelanjutan, sebagai negara yang dikaruniai kondisi alam yang tinggi, mempunyai kekayaan keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang melimpah. Kekayaan tersebut perlu dilindungi dan dikelola dengan baik dalam suatu sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu dan terintegrasi, baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat, antara lingkungan laut, lingkungan darat, dan udara berdasarkan Wawasan Nusantara.

Oleh karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik, berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan terhadap lingkungan hidup. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah, baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat.

Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menekankan betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam hubungannya dengan pembangunan

berkelanjutan. Dalam penjelasan umum dikemukakan bahwa penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.

Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian fungsi lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan. Salah satu instrumen yang dikembangkan dalam Undang-undang No 32 tahun 2009 dalam hubungannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah mengenai Pemulihan Lingkungan Hidup.

Pengaturan pemulihan lingkungan diatur dalam Bagian ke empat Undang-undang No 32 Tahun 2009 Pasal 54 ayat (1) yang mewajibkan setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup. Bentuk pemulihan fungsi lingkungan hidup dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar;
- b. remediasi;
- c. rehabilitasi;
- d. restorasi; dan/atau
- e. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pemegang izin lingkungan wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan yang disimpan di bank pemerintah, dan jika pemegang izin lingkungan tidak melaksanakan pemulihan lingkungan, maka menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan fungsi lingkungan dengan menggunakan dana jaminan tersebut.

Selanjutnya dalam Pasal 82 mengenai sanksi administratif, diatur kewenangan:

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.

- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pada pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Sebagai undang-undang yang memayungi semua kebijakan negara yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan, maka Undang-undang No. 32 Tahun 2009 ini akan menjadi acuan bagi undang-undang lainnya, termasuk didalamnya Undang-undang No. 20 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dengan kata lain, dalam hal pengelolaan pertambangan harus terjadi harmonisasi antara Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-undang tentang Penanaman Modal, dan Undang-undang Perseroan Terbatas, dengan Undang-undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Pemulihan lingkungan hidup dari adanya pencemaran dan perusakan fungsi lingkungan mempunyai kaitan erat dengan kegiatan investasi dan pertambangan, karena setiap kegiatan investasi pertambangan (Izin Usaha Pertambangan), memerlukan instrumen perizinan lingkungan yang mewajibkan kepada penanggung jawab usaha investasi pertambangan untuk melakukan kegiatan-kegiatan pemulihan lingkungan hidup dalam kegiatan investasi pertambangan tersebut.

Dalam Pasal 15 dan Pasal 17 Undang-undang No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mensyaratkan adanya kewajiban penanam modal (investor) untuk menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan, kewajiban penanam modal sumber daya alam tidak terbarukan untuk wajib mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup.

Dalam Undang-undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 74 mengatur tentang perseroan terbatas yang bidang usahanya di dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan kewajiban sosial dan lingkungan, tanggung jawab sosial dan lingkungan, merupakan

kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perusahaan.

Hal yang sama dipertegas dalam Undang-undang No 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengatur dua hal pokok terkait dengan pemulihan lingkungan yaitu tentang reklamasi dan pasca tambang. Dalam Pasal 99, Pasal 100 serta pasal 101 ditentukan tentang penyediaan dana jaminan reklamasi dan pasca tambang dengan titik berat hanya pada pemulihan fungsi lingkungan fisik. Keberlanjutan sosial dan ekonomi masyarakat secara khusus diatur dalam pasal tersendiri, yaitu dalam Pasal 145, tetapi hanya bersifat hak mendapatkan ganti rugi jika terjadi kesalahan dalam kegiatan usaha pertambangan dan hak gugat terhadap kegiatan pertambangan yang menyalahi ketentuan.

Jika dikaji lebih dalam tentang pemulihan lingkungan pertambangan, pengaturannya dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, Undang-undang No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, masih memerlukan harmonisasi kesesuaian materi dalam kerangka pembangunan berkelanjutan di bidang pertambangan.

Seharusnya Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dapat lebih merumuskan konsep pembangunan berkelanjutan dalam hubungannya dengan pemulihan lingkungan, dengan memberikan batasan yang jelas tentang tanggung jawab lingkungan dalam kegiatan investasi dan tanggung jawab badan usaha dalam pengelolaan sumber daya pertambangan, serta rumusan yang konkrit tentang pemulihan fungsi lingkungan yang tidak hanya bersifat fisik, tetapi juga pemulihan lingkungan sosial dan ekonomi masyarakat, yang nantinya harus menjadi syarat dalam kelayakan boleh tidaknya suatu kegiatan investasi pertambangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Konstitusi dan Undang-undang No 32 Tahun 2009.

Pembangunan sebagai bagian kebijakan negara untuk memakmurkan rakyat, dilakukan dengan memanfaatkan secara terus menerus sumber daya alam. Sementara itu, sumber daya alam yang tersedia sangat terbatas dan

tidak merata baik kuantitas maupun kualitasnya, sedangkan permintaan akan sumber daya alam makin meningkat sebagai akibat meningkatnya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin meningkat. Kegiatan pembangunan demikian ini mengandung risiko pencemaran dan perusakan fungsi lingkungan hidup.⁸

Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan Indonesia yang bertumpukan sektor industri dan pertambangan diantaranya banyak memakai berbagai jenis bahan kimia, zat radioaktif dan merusak sumber daya alam. Selain menghasilkan produk yang bermanfaat bagi kehidupan masyarakat, pembangunan industri dan pertambangan di Indonesia juga menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam kesehatan dan kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya.

Skala pragmatisme serta pendekatan dan tujuan yang didominasi oleh metodologi positivisme atas esensi lingkungan hidup telah menjadi racun bagi skala kerusakan dan dampak bawaan lingkungan hidup.⁹ Padahal, esensi lingkungan hidup merupakan kehidupan yang melingkupi tata dan nilai-nilai kehidupan yang ada didalamnya.

Tata dan nilai yang menjaga keberlanjutan lingkungan hidup dan sumber daya alam dan keadilan sosial bagi kehidupan manusia atas hak atas lingkungan saat ini dan generasi mendatang.¹⁰ Demikian pula yang perlu dipertegas adalah lingkungan hidup harus dipandang dan diperlakukan sebagai subyek, dikelola untuk kehidupan berkelanjutan bukan semata-mata untuk pertumbuhan pembangunan.¹¹

Lingkungan hidup sebagai sebuah sistem, tentu tunduk pada sebuah sistem hukum alam yang ditakdirkannya. Sistem tersebut dapat berlangsung dengan seimbang, jika kualitas komponen di dalamnya tetap berjalan stabil.

⁸*Ibid.*

⁹ Departemen Lingkungan Hidup, *Kebijakan RI Terhadap Lingkungan Hidup*, Januari 2007.

¹⁰*Ibid.*, Lihat juga *Kekuatan Negosiasi atau Menunggu Penegakan dari SBY-MJK*, WALHI, 2006, hlm. 1

¹¹ Dokumen Intervensi–Pendahuluan Earth Rights International; *ANALISIS “Kebutuhan Mengakui Hak terhadap Lingkungan yang Layak”*, <http://www.earthrights.org/international>, diakses 10 Januari 2010, 08.32 wita.

Sebagai sebuah sistem kehidupan, maka lingkungan hidup merupakan sebuah kehidupan yang terdiri dari kehidupan masa lalu, kehidupan masa kini, dan kehidupan masa yang akan datang. Itulah esensi dari sumber-sumber kehidupan.¹² Indonesia merupakan salah satu negara dengan keragaman biologi yang paling banyak di dunia, dengan hutan tropis yang memainkan peranan penting dalam iklim global.

Sumber daya negara ini berada dalam tekanan, dan banyak tantangan yang berhubungan dengan penerapan skema manajemen sumber daya alam. Kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, semakin hari semakin memprihatinkan. Bahkan, telah membahayakan hidup dan kehidupan setiap makhluk hidup di dalam dan sekitarnya. Termasuk kehidupan generasi di masa mendatang.¹³

Hal tersebut berakibat pula pada munculnya ketidakseimbangan alam yang berdampak buruk bagi kehidupan manusia dan tentunya bencana bagi lingkungan itu sendiri. Misalnya terjadinya banjir, tanah longsor, hujan asam, pencemaran tanah, pencemaran sungai dan laut, kerusakan hutan, suhu bumi yang semakin panas akibat efek rumah kaca yang dapat menimbulkan pemanasan global, serta berbagai penyakit yang dapat menyerang manusia seperti, sesak napas, kanker, paru-paru, penyakit kulit, dan berbagai penyakit lainnya.

Dengan diundangkannya Undang-undang No.32 Tahun 2009, dapat dikatakan bahwa:¹⁴undang-undang telah menempatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai jaminan hak asasi warga Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan ekonomi yang sedang dilakukan harus benar-benar berprinsip pada pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

¹² Jurnal WALHI, "Arti dan Manfaat Lingkungan Hidup Bagi Pembangunan", Desember 2005, hlm. 17.

¹³ Kompas, "Tekanan Negara Maju Terhadap Pembangunan di Indonesia", Jumat, 10 Agustus 2007, hlm. 10.

¹⁴Siti Kotijah, "Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Usaha Pertambangan", <http://hukum.kompasiana.com/2010/12/23/perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup-dalam-usaha-pertambangan>, di akses 2 Februari 2011, 04.11 wita.

Cara pandang adanya kesadaran bersama terhadap lingkungan yang semakin menurun kualitasnya, jadi perlu dilakukan komitmen bersama seluruh pemangku terhadap lingkungan hidup. Otonomi daerah yang juga mempengaruhi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, karena itu upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus ditekankan di daerah yang banyak mengabaikan lingkungan hidup.

Ada kesadaran bersama bahwa pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim dan mengakibatkan penurunan dalam kualitas lingkungan di bumi ini, dan adanya jaminan dan kepastian hukum dalam perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Usaha pertambangan, sebagai motor penggerak pembangunan dalam sektor ekonomi, merupakan dua sisi yang sangat dilematis dalam kerangka pembangunan di Indonesia. Sesuatu yang disadari termasuk salah satu kegiatan yang banyak menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Sektor pertambangan dan energi meliputi jenis kegiatan: mineral, batubara, dan panas bumi; minyak dan gas bumi; listrik dan pemanfaatan energi. Pengembangan energi baru, merupakan bagian subsektor yang kegiatannya berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, berupa kerusakan dan pencemaran lingkungan perairan, tanah, dan udara. Dari pencemaran akan menimbulkan dampak turunan yang pada akhirnya berdampak negatif terhadap persepsi masyarakat terhadap kegiatan usaha pertambangan.

Pertambangan telah membuat masyarakat diberbagai tempat di Indonesia menanggung masalah kesehatan seumur hidupnya, pertambangan menyebabkan konflik lahan, hak adat, penggusuran, pembunuhan, perang dan pemihakan oknum birokrat dan penegak hukum terhadap kepentingan terhadap pemilik modal. Dengan demikian dapat dikatakan pertambangan dapat menjadi

bencana sosial yang harus diwaspadai terhadap permasalahan sosial di dimasyarakat.

Keadaan demikian akan menimbulkan benturan kepentingan usaha pertambangan disatu pihak dan usaha menjaga kelestarian lingkungan dilain pihak. Untuk itu keberadaan Undang-undang No.32 Tahun 2009, harus menjadi instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan fungsi lingkungan hidup terhadap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan berupa:¹⁵

1. Kajian Lingkungan hidup Strategis.
2. Tata ruang;
3. Baku mutu lingkungan;
4. Kriteria baku kerusakan lingkungan;
5. Amdal;
6. UKL-UPL;
7. Perizinan;
8. Instrumen ekonomi lingkungan hidup;
9. Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;
10. Anggaran berbasis lingkungan hidup;
11. Analisis resiko lingkungan hidup;
12. Audit lingkungan hidup;
13. Instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Instrumen lingkungan hidup merupakan usaha mencegah masalah lingkungan hidup yang ditimbulkan akibat usaha pertambangan yang beraneka ragam bentuk dan sifatnya. Perlindungan lingkungan juga mendapatkan perhatian dari Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organisation*), seperti dalam mukadimahnya yang menyatakan bahwa setiap anggota WTO harus mempertimbangkan tujuan dari pembangunan berkelanjutan dan tercapainya proteksi serta perlindungan lingkungan.

Diketahui bahwa kerusakan lingkungan hidup di Indonesia telah memberi efek yang menyengsarakan bagi kehidupan. 34% dari angka kemiskinan, 85% dari korban bencana alam, 3,5 juta hektar hutan yang musnah serta sejumlah kekerasan dan konflik horisontal yang juga diakibatkan oleh sengketa lingkungan hidup, telah menyebabkan 60% dari mereka menjadi pengungsi pembangunan. Bahkan, dalam pengungsian tersebut, tidak jarang dari mereka

¹⁵ *ibid*

berhadapan dengan masalah baru yang menyebabkan menurunnya kualitas hidup mereka.¹⁶

Data Direktorat Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi, terdapat 186 perusahaan aktif yang terdiri atas 15 Kontrak karya/KK, 25 Perjanjian karya Pengusahaan Pertambangan Batubara/PPKB dan 146 Kuasa Pertambangan/KP, dengan luas lahan yang dibuka 57.703, 59 ha dengan luas lahan yang sudah di reklamasi 20.826,58 ha, sisanya belum direklamasi dan lahan-lahan terlantar tersebut dengan mudah dapat dilihat diberbagai tempat di Indonesia.¹⁷

Di Sulawesi Utara kasus PT. Newmont Minahasa Raya atau Kasus Teluk Buyat telah menjadi salah satu kasus menarik terkait investasi pertambangan dan lingkungan hidup. Sebagaimana dikutip Wikipedia¹⁸Sejak tahun 1996 , *Newmont Mining Corporation* di bawah cabangnya PT. Newmont Minahasa Raya memanfaatkan teluk ini sebagai penimbunan *tailing* (limbah pertambangan) untuk aktivitas pertambangan emasnya. Pada tahun 2004, penduduk setempat di wilayah tersebut memprotes beberapa masalah kesehatan tak lazim yang lebih lanjut mencurigai PT. Newmont melanggar peraturan kadar limbah pertambangan sehingga mencemari wilayah itu dengan bahan berbahaya.

Pada pertengahan tahun 2004, kelompok nelayan setempat memohonkan penyelidikan independen kepada Pemerintah Indonesia atas kadar limbah tambang PT. Newmont di Teluk Buyat. Para nelayan setempat melihat jumlah ikan yang mati mendadak amat tinggi disertai dengan pembengkakan yang tak biasa, hilangnya ikan bandeng muda dan spesies lain di wilayah teluk. Mereka juga mengeluhkan masalah kesehatan yang tak biasa seperti penyakit kulit yang tak dapat dijelaskan, tremor, sakit kepala, dan pembengkakan aneh di leher, betis, pergelangan tangan, bokong, dan kepala.

¹⁶ Ginting L, "*Hak-hak Lingkungan Hidup Sebagai Hak Asasi Manusia*", *Jurnal Hukum Internasional*, FHUI, Volume 2 No. 2 Januari 2005, hlm. 311-318.

¹⁷ Direktorat Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi, 2006.

¹⁸ Wikipedia bahasa Indonesia, *Teluk Buyat*.

Penelitian tersebut menemukan beberapa logam berat seperti arsen, antimon, merkuri, dan mangan yang tersebar di sana dengan kepadatan tertinggi di sekitar daerah penimbunan.¹⁹

Pada bulan November 2004, WALHI (LSM lingkungan hidup) bersama dengan beberapa organisasi nirlaba (*Indonesian Mining Advocacy Network, Earth Indonesia, dan Indonesian Center for Environmental Law*) mengumpulkan laporan yang lebih menyeluruh atas situasi dan keadaan Teluk Buyat dan menyimpulkan bahwa teluk itu dicemari oleh arsen dan merkuri dalam kadar yang berbahaya, sehingga berisiko tinggi bagi masyarakat. Sampel endapan dasar Teluk Buyat menunjukkan kadar arsen setinggi 666 mg/kg (ratusan kali lebih besar dari pada Kriteria Kualitas Perairan Laut ASEAN yang hanya 50 mg/kg) dan kadar merkuri rata-rata 1000 µg/kg (standar yang sama menetapkan 400 µg/kg).²⁰

Dibandingkan dengan sampel kontrol alami dari tempat yang tak dipengaruhi penimbunan limbah pertambangan, studi itu juga menyimpulkan bahwa kadar arsen dan merkuri itu tidak alami dan satu-satunya sumber yang mungkin adalah dari penimbunan limbah pertambangan PT. Newmont. Merkuri dan arsen tertumpuk di berbagai organisme hidup di Teluk Buyat termasuk ikan yang dimakan setiap hari oleh penduduk setempat. Kesehatan manusia berada dalam bahaya dan laporan itu merekomendasikan konsumsi ikan harus dikurangi secara signifikan dan mungkin relokasi penduduk ke daerah lain.²¹

Pada bulan Agustus 2004, Menteri Negara Lingkungan Hidup Nabiel Makarim, mengajukan tuntutan perkara sebesar US\$ 133,6 juta terhadap PT. Newmont, mengklaim bahwa *tailing* dari pertambangan NMR telah mencemari Teluk Buyat di Sulawesi Utara, menyebabkan penduduk desa di sekitarnya sakit parah dan kontaminasi ikan setempat. PT. Newmont menyangkal dugaan tersebut dengan menyatakan bahwa penyakit itu terkait pada higiene yang buruk dan kemiskinan. Pada tanggal 15 November 2005, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menggugurkan gugatan tersebut karena alasan teknis,

¹⁹*Ibid*

²⁰*Ibid*

²¹*Ibid*

mengatakan pemerintah melanggar masa kontraknya dengan PT. Newmont pada saat mengambil tindakan hukum sebelum mencari arbitrase.²²

Pada 1 Desember 2005 Menteri Negara Lingkungan Hidup, Rachmat Witoelar, berkata bahwa pemerintah berharap mencapai penyelesaian luar pengadilan dengan cabang setempat Newmont. "Dengan membicarakan penyelesaian, kita berharap dapat memberikan ganti rugi kepada penduduk yang tinggal dekat pertambangan dengan cepat," katanya.²³ Tim negosiasi pemerintah dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Aburizal Bakrie. Pada tanggal 16 Februari 2006, pemerintah Indonesia mengumumkan untuk menyelesaikan gugatan perdata sebesar US\$30 juta agar dibayarkan selama 10 tahun berikutnya. Persetujuan itu juga termasuk pemantauan ilmiah dan program pembangunan masyarakat berkelanjutan untuk Sulawesi Utara.²⁴

Gugatan kriminal terhadap eksekutif tinggi PT. Newmont di Indonesia, Richard Ness, dengan dakwaan yang sama. Pengadilannya dimulai pada bulan Agustus 2005, jika dihukum, Ness menghadapi hukuman 10 tahun penjara. Jaksa menyarankan hukuman finansial US\$110.000 untuk PT. Newmont dan US\$55.000 untuk Ness Pada tanggal 24 April 2007, Ness dibebaskan dari segala dakwaan terkait dugaan pencemaran di Teluk Buyat.²⁵

Selanjutnya kasus Pertambangan di Kabupaten Minahasa Selatan, antara PT Sumber Energi Jaya (SEJ) dengan masyarakat desa Picuan, berupa penolakan beroperasinya pertambangan karena masyarakat tidak diperkenankan mendapatkan Izin Pertambangan Rakyat yang menyebabkan kekerasan aparat kepolisian terhadap masyarakat yang mengakibatkan kekerasan berupa korban penembakan (5 orang warga masyarakat) dan kerusakan mobil Polres Minahasa Selatan (10 mobil dirusak dan dibakar), kekerasan sosial terhadap masyarakat karena perselisihan lahan

²²*Ibid*

²³*Ibid*

²⁴*Ibid*

²⁵*Ibid*

pertambangan antara usaha pertambangan tradisional rakyat dengan Perusahaan Tambang Sumber Energi Jaya.²⁶

Kasus Picuan Minahasa Selatan memberikan indikasi bahwa Pemerintah Daerah masih menggunakan paradigma lama dalam melaksanakan tanggung jawab pengelolaan sumber daya alam dan pertambangan dengan tidak memperhatikan kebutuhan-kebutuhan yang ada dalam masyarakat sehingga menjadi penyebab munculnya konflik sosial. Menurut pakar pertambangan Kiroyan N,²⁷ Dalam bisnis pertambangan ada yang disebut *social licensetooperate*. Ini merupakan izin dalam tanda petik yang diberikan oleh masyarakat. Izin ini tentu hanya akan diberikan oleh masyarakat jika mereka merasa nyaman. Salah satu ciri jika *social license to operate* telah diberikan masyarakat adalah tidak ada kelompok yang mendemonstrasi perusahaan.

Kasus selanjutnya mengenai rencana penambangan biji besi di Pulau Bangka Kabupaten Minahasa Utara, yang menimbulkan permasalahan karena izin yang dikeluarkan bertentangan dengan berbagai perundang-undangan khusus, seperti Undang-undang No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (larangan pertambangan mineral di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil), perubahan RTRWP yang bertentangan dengan RTRWN, (RTRWP sebelumnya sebagai kawasan parawisata dirubah menjadi kawasan pertambangan biji besi) yang bertentangan dengan RTRWN²⁸, disamping perizinan pertambangan ini tidak melibatkan *stakeholders* yang ada yaitu masyarakat dan pelaku pariwisata sehingga menimbulkan perlawanan dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Manado.

Kasus lainnya adalah adanya tudingan dari Aliansi Masyarakat Transparansi Indonesia (AMTI) terkait pencemaran lingkungan yang dilakukan oleh PT.*Meares Sopotan Mining* dan PT Tambang Tondano Nusajaya (TTN) khususnya Limbah *TailingFasilities* (LTF). Menurut AMTI, ditemukan fakta pencemaran limbah TSF di lokasi kegiatan penambangan, akibatnya ekosistem

²⁶ YLBHI Manado dkk, *Pertambangan yang Meresahkan*, 2012.

²⁷ Kiroyan N, *Green Mining, Perusahaan Harus Mampu Berdialog*, *Majalah Bisnis & CSR*, 2012, hlm 78,

²⁸ Manado Post, *Seruan Pengusaha Sektor Pariwisata*, Kamis 27 September 2012.

disekitarnya rusak dan tercemar.²⁹ Sebagaimana kasus PT. Newmont Minahasa Raya maka tidak tertutup kemungkinan akan muncul gugatan terhadap PT. MSM dan TTN, jika dikemudian hari ditemukan adanya perusakan dan pencemaran lingkungan termasuk pengabaian terhadap kewajiban-kewajiban sosial dan ekonomi masyarakat sekitar tambang.

Banyaknya kejadian alam yang terjadi belakangan ini, harusnya menjadi acuan bagi pemerintah untuk lebih memperhatikan permasalahan lingkungannya. Efek sosialnya yang lebih dahsyat dari kerusakan lingkungan hidup adalah munculnya konflik-konflik horisontal, pengungsi pembangunan, epidemi sosial, gejala *ecocide*, konflik sosial, hancurnya sistem lokal, perubahan biologis, penurunan kualitas hidup, munculnya penyakit-penyakit sosial, seperti prostitusi dan kriminalitas, kekerasan dalam rumah tangga, kemiskinan struktural serta pelanggaran hak asasi manusia.

Pertambangan merupakan salah satu sektor pembangunan yang sangat penting sehingga pengembangannya secara berkelanjutan perlu dilakukan karena berhubungan erat dengan pendapatan nasional dan daerah serta memberikan manfaat bagi masyarakat di sekitar tambang. Sektor pertambangan juga berkontribusi signifikan pada pembangunan daerah.

Sampai saat ini, manusia masih memerlukan dukungan hasil sumberdaya pertambangan dan komoditi tambang untuk mempertahankan serta meningkatkan kesejahteraannya, sehingga keberadaan pertambangan secara signifikan merupakan sektor yang strategis dalam kerangka pembangunan umat manusia, tetapi, tetap tidak terlepas dari masalah dampaknya terhadap lingkungan seperti pembuangan limbah tambang, pencemaran logam berat (air raksa, arsen), dan lain sebagainya.³⁰

Berbagai isu aktivitas pertambangan yang kurang berwawasan lingkungan dan penurunan kualitas lingkungan pertambangan perlu diperhatikan untuk menjamin keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan manusia dan kelestarian lingkungan serta menjamin iklim investasi yang kondusif bagi investor pertambangan berskala besar.

²⁹ *The Indonesian Mining Magazine*, TAMBANG, 10 September 2012.

³⁰ *Ibid*

Pengelolaan limbah pertambangan yang telah dilakukan oleh perusahaan pertambangan masih belum mampu mengatasi degradasi kualitas lingkungan bio-fisik dan masalah sosial kemasyarakatan, meskipun beberapa kegiatan pertambangan telah berorientasi pada industri bersih yang berwawasan lingkungan. Perubahan lingkungan di sekitar pertambangan dapat terjadi setiap saat, sehingga manajemen pengelolaan limbah yang efektif menjadi indikator keberlanjutan pertambangan mineral.³¹

Kepentingan usaha pertambangan dan pelestarian lingkungan tak ubahnya bagaikan dua sisi mata uang. Di satu sisi pertambangan dibutuhkan demi pembangunan, tetapi di sisi lain lingkungan jadi rusak akibat aktivitas pertambangan yang tidak menerapkan teknologi bersamaan dengan pengelolaan lingkungan hidup yang baik.

Dampak kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh kegiatan pertambangan salah satunya adalah pembuangan *tailing* ke perairan atau daratan. Ketika *tailing* dari hasil pertambangan dibuang di badan air atau daratan limbah unsur pencemaran kemungkinan tersebar di sekitar wilayah tersebut dan dapat menyebabkan pencemaran lingkungan.

Bahaya pencemaran lingkungan oleh arsen (As), merkuri (Hg), timbal (Pb), dan kadmium (Cd) mungkin terbentuk jika *tailing* yang mengandung unsur-unsur tersebut tidak ditangani secara tepat. Terutama di wilayah tropis di mana tingginya tingkat pelapukan kimia dan aktivitas biokimia akan menunjang percepatan mobilisasi unsur-unsur berpotensi racun. Salah satu akibat yang merugikan dari arsen bagi kehidupan manusia adalah apabila air minum mengandung unsur tersebut melebihi nilai ambang batas dengan gejala keracunan kronis yang ditimbulkannya pada tubuh manusia berupa iritasi usus, kerusakan syaraf dan sel pada manusia.

Menurut Jaringan Advokasi Tambang (Jatam),³² risiko pembiayaan pemulihan lingkungan dan pemulihan sosial pasca tambang adalah sesuatu yang tidak pasti di Indonesia dan sejumlah negara berkembang. Pengalaman usaha pertambangan di Indonesia, terdapat banyak usaha pertambangan yang

³¹ *Ibid*

³² Jaringan Advokasi Tambang (Jatam), *Tambang dan Penghancuran Lingkungan, Kasus-Kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004*, JATAM, 2006 hlm vii.

meninggalkan bekas areal tambang seperti *Laverton Gold* di Sumatera Selatan atau *Newcrest* yang membiarkan lubang tambang di Gosowong Halmahera Utara, *Aurora Gold* di Kalimantan Tengah dan PT. Newmont Minahasa Raya yang meninggalkan 5 lubang raksasa maupun PT. Freeport di Gresik dengan segala permasalahan, baik lingkungan fisik, lingkungan sosial dan lingkungan ekonomi, terhadap masyarakat.

Permasalahan-permasalahan diatas merupakan permasalahan yang dihadapi oleh investasi pertambangan saat ini. Menurut Abrar Saleng³³, ... terdapat tiga hal yang masih menjadi masalah dalam perusahaan pertambangan saat ini dan di masa akan datang, diantaranya yaitu :2). Pengelolaan, perlindungan dan pemulihan lingkungan hidup dalam usaha pertambangan.

Berdasarkan pada uraian latar belakang tersebut di atas, maka terdapat kesenjangan antara apa yang seharusnya dilakukan dalam hubungannya dengan tanggung jawab pemulihan fungsi lingkungan dalam kegiatan investasi pertambangan (*das sollen*) dengan pelaksanaan tanggung jawab pemulihan lingkungan yang berorientasi pemulihan lingkungan usaha pertambangan dengan keberlanjutan lingkungan, sosial dan ekonomi serta peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemulihan fungsi lingkungan investasi pertambangan (*das sein*).

Dari kesenjangan diatas maka dapat ditarik tiga isu hukum (*legal issue*) yang dapat dilihat, yaitu terdapat kecenderungan pelaksanaan komitmen investasi pertambangan yang berkelanjutan belum didukung oleh pelaksanaan tanggung jawab negara maupun badan usaha yang optimal, pelaksanaan investasi pertambangan masih belum mampu menjawab secara utuh akan tercapainya pemulihan lingkungan yang baik dan sehat, baik pemulihan lingkungan fisik, pemulihan lingkungan sosial, maupun pemulihan lingkungan ekonomi secara berkelanjutan,serta adanya kecenderungan peran serta masyarakat dalam kegiatan investasi pertambangan yang masih bersifat parsial, pasif serta masih terbatasnya akses dalam menentukan hak-hak masyarakat dalam kegiatan investasi pertambangan tersebut khususnya mengenai pemulihan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

³³ Abrar Saleng , *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 184.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, yaitu:

1. Mengapa tanggung jawab pemulihan lingkungan dari negara dan badan usaha, penting dalam kegiatan investasi pertambangan yang berkelanjutan?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kegiatan pemulihan lingkungan dalam investasi pertambangan agar berorientasi pada kelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan yang berkelanjutan?
3. Bagaimanakah peran serta masyarakat dalam memberikan kontribusi positif untuk mewujudkan tanggung jawab pemulihan lingkungan bagi kegiatan investasi pertambangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami serta menemukan tanggung jawab hukum negara maupun perusahaan/badan usaha dalam hal pemulihan lingkungan yang harus dilakukan dalam kegiatan investasi usaha pertambangan.
2. Untuk mengetahui dan memahami serta menemukan keterkaitan antara konsep pembangunan berkelanjutan dan konsep hukum atas keberlanjutan sumber daya alam, sosial dan ekonomi dalam kegiatan pemulihan lingkungan pertambangan.
3. Untuk mengetahui dan memahami serta menemukan cara, metode serta model peran serta masyarakat sebagai elemen penting dalam pengambilan keputusan terhadap pelaksanaan kegiatan investasi pertambangan di Indonesia termasuk dalam menentukan pemulihan lingkungan untuk keberlanjutan lingkungan baik fisik, sosial maupun ekonomi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai kajian yang luas dan menyeluruh yang berkaitan dengan Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan

Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan. Selain daripada itu, penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan referensi ilmiah bagi kegiatan studi hukum lingkungan, investasi dan pertambangan di Indonesia.

Dua hal yang diharapkan dapat diperoleh dalam penelitian ini, yaitu:

1. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh pihak-pihak yang tertarik mempelajari tentang hukum lingkungan, investasi dan pertambangan, dan juga untuk menambah informasi dan pengembangan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum positif di Indonesia dan ilmu pengetahuan hukum dimasa mendatang terutama dalam hal Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan di Sulawesi Utara.
2. Dari segi praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar bagi para pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal menempatkan standar keberlanjutan sumber daya alam dan lingkungan dalam bentuk pemenuhan tanggung jawab pemulihan lingkungan, dan peran serta masyarakat dalam kegiatan investasi pertambangan sebagai landasan pertimbangan persetujuan terhadap investasi usaha pertambangan.

E. Orisinalitas Penelitian.

Penelitian yang akan dilakukan dengan Judul; “Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Investasi Pertambangan Di Sulawesi Utara.” merupakan penelitian pertama yang membahas masalah pemulihan lingkungan yang dikaitkan dengan kegiatan investasi pertambangan di Indonesia, khususnya di Sulawesi Utara.

Penelusuran penulis terhadap penelitian-penelitian setingkat disertasi yang meneliti tentang lingkungan hidup dan pengelolaan pertambangan, ditemukan dua disertasi yang mempunyai keterkaitan tetapi dengan fokus penelitian yang berbeda, masing-masing:

1. Mukti Fajar, *Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Indonesia; Studi Tentang Penerapan Ketentuan Corporate Social Responsibility Pada Perusahaan Multi Nasional, Swasta Nasional dan Badan Usaha Milik Negara*, (Disertasi Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, 2009). Disertasi ini membahas mengenai perkembangan *Corporate Social Responsibility* (CSR)

beserta permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaannya oleh Perusahaan Multi Nasional, Perusahaan Swasta Nasional, dan Badan Usaha Milik Negara. Namun pelaksanaan CSR seringkali gagal karena masih dianggap sebagai sumbangan kepada masyarakat bukan sebagai tanggung jawab perusahaan.

2. Abdul Rokhim, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Korban Kerusakan Lingkungan Hidup (Kasus Semburan Lumpur Panas di Sekitar Area Eksplorasi PT. Lapindo Brantas di Sidoarjo Jawa Timur)* (Disertasi, Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya Malang, 2010). Disertasi ini membahas mengenai tanggung jawab dalam konteks pertambangan jika terjadi kegagalan eksplorasi yang menimbulkan risiko kerusakan lingkungan yang secara yuridis normatif merupakan tanggung jawab kontraktor yang mendapat izin dari pemerintah, tetapi dalam pelaksanaannya pemerintah justru mengabaikan tanggung jawab tersebut dengan membebaskan tanggung jawab ganti rugi dan penerapan asas *strict liability* kepada PT Lapindo Brantas dan Pemerintah mengambil alih kewajiban tersebut dengan menggunakan dana APBN untuk menanggulangi semburan lumpur, termasuk perbaikan dan relokasi infrastruktur yang rusak.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoretik

Teori-teori pokok yang digunakan sebagai argumentasi dukungan dasar-dasar teoritis pada pengembangan penelitian yang berkaitan dengan topik yang dibahas adalah sebagai berikut.

Sebagai *Grand Theory* dalam penelitian ini adalah Teori Tanggung Jawab yang berkaitan dengan kewajiban moral maupun kewajiban hukum dari negara dan badan usaha atau perusahaan dalam melindungi dan mengelola lingkungan hidup, sehingga memberikan nilai tambah bagi kesejahteraan warga negara dalam suatu pelaksanaan kegiatan usaha investasi pertambangan yang berkelanjutan.

Sebagai teori pendukung (*Middle Theory*) digunakan Teori Keadilan yang berkaitan dengan penerapan prinsip keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup dalam pembangunan, dan penerapan prinsip keadilan dalam kekuasaan dan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup oleh negara, badan usaha atas investasi pertambangan dan hak-hak masyarakat.

Applied Theory yang digunakan yakni Teori Pemulihan Lingkungan yang merupakan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang memberi transformasi nilai-nilai dari konsep-konsep pemikiran untuk memberikan landasan tentang pentingnya pelaksanaan kegiatan investasi pengelolaan sumber daya alam yang harus mengutamakan prinsip-prinsip berkelanjutan baik di bidang lingkungan, sosial dan ekonomi.

1. Teori Tanggung Jawab

Tanggung jawab menurut kamus bahasa indonesia adalah, keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Sehingga bertanggung jawab menurut kamus umum bahasa indonesia adalah berkewajiban menanggung, memikul, menanggung segala sesuatunya, dan menanggung akibatnya.³⁴

³⁴Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke III, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban. Tanggung jawab itu bersifat kodrati, artinya sudah menjadi bagian hidup manusia, bahwa setiap manusia dibebani dengan tanggung jawab apabila dikaji tanggung jawab itu adalah kewajiban yang harus dipikul sebagai akibat dari perbuatan pihak yang berbuat.³⁵

Tanggung jawab adalah ciri manusia yang beradab. Manusia merasa bertanggung jawab karena ia menyadari akibat baik atau buruk perbuatannya itu, dan menyadari pula bahwa pihak lain memerlukan pengadilan atau pengorbanan .

Terdapat dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.³⁶

Hukum tradisional melihat hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki kualifikasi psikologis tindakan individu telah diantisipasi atau dilakukan dengan maksud menimbulkan akibat atau tidak adalah tidak relevan. Teknik hukum terkini menghendaki suatu pembedaan antara kasus ketika tindakan individu telah direncanakan dan dimaksudkan untuk efek tertentu dari perbuatan tersebut, dan kasus ketika tindakan seorang individu membawa

³⁵<http://rissaurus.wordpress.com/2012/04/17/pengertian-tanggung-jawab-dan-penerapannya/>

³⁶Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 335-337.

akibat merugikan yang tidak diantisipasi atau dikehendaki oleh pelaku. Suatu cita/ide keadilan individualitas mensyaratkan bahwa suatu sanksi harus diberikan kepada tindakan individu, hanya jika akibat yang merugikan dari perbuatan telah diantisipasi oleh pelaku dan jika kehendaknya merugikan individu lain dengan perbuatannya itu.

Suatu akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang mungkin ditimbulkan dengan sengaja oleh seorang individu tetapi tidak dengan maksud merugikan orang lain.

Prinsip pemberian sanksi terhadap tindakan individu, hanya karena akibat perbuatan tersebut telah direncanakan, dan dengan maksud yang jahat oleh individu, tidak sepenuhnya diterima hukum modern. Menurut hukum, individu tidak hanya dianggap bertanggungjawab jika akibat secara obyektif membahayakan telah ditimbulkan dengan maksud jahat oleh tindakannya, tetapi juga jika akibat perbuatan tersebut telah dimaksudkan, walaupun tanpa niat yang salah, atau jika akibat tersebut terjadi tanpa adanya maksud atau direncanakan oleh individu pelaku. Namun sanksinya mungkin berbeda dalam kasus yang berbeda-beda.

Sanksi itu ditandai dengan fakta bahwa tindakan yang merupakan delik dengan kualifikasi psikologis. Suatu keadaan jiwa tertentu dari si penjahat, yakni bahwa dia mengantisipasi atau menghendaki akibat yang membahayakan (yang disebut *mens rea*), merupakan unsur suatu delik. Unsur ini disebut dengan istilah kesalahan (*fault*) (dalam pengertian lebih luas disebut *dolus* atau *culpa*). Ketika sanksi diberikan hanya terhadap delik dengan kualifikasi psikologis inilah disebut dengan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*responsibility based on fault* atau *culpability*). Dalam hukum modern juga dikenal bentuk lain dari kesalahan yang dilakukan tanpa maksud atau perencanaan, yaitu kealpaan atau kekhilafan (*negligance*). Kealpaan atau kekhilafan adalah suatu delik omisi (kelalaian), dan pertanggungjawaban terhadap kealpaan lebih merupakan pertanggung-jawaban absolut daripada *culpability*.³⁷

³⁷Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm 63.

Tanggung jawab absolut dalam masyarakat primitif tidak mewajibkan para individu untuk melakukan tindakan yang diperlukan guna menghindari akibat dari tindakannya yang membahayakan individu lain, dan hukum pada masyarakat primitif tidak membatasi sanksi pada kasus-kasus di mana akibat yang membahayakan telah diantisipasi dan dikehendaki oleh si pelaku atau di mana kewajiban untuk melakukan kehati-hatian yang diperlukan tidak dipenuhi.³⁸ Sanksi dilekatkan pada suatu tindakan yang akibatnya membahayakan telah ditimbulkan tanpa menghiraukan kehati-hatian yang diperlukan.

Hukum masyarakat modern tidak seluruhnya menolak prinsip tanggungjawab absolut, tetapi mempunyai kecenderungan untuk membatasinya kepada keadaan tidak terpenuhinya kewajiban untuk mengambil tindakan yang dalam keadaan normal, dapat menghindarkan akibat-akibat dari tindakan manusia yang membahayakan. Jika tindakan seseorang individu telah menimbulkan suatu akibat yang membahayakan pada seseorang individu lain, pada dasarnya dia dapat terbebas dari sanksi pidana atau perdata dengan jalan membuktikan bahwa dirinya tidak menduga atau tidak menghendaki akibat yang membahayakan dari tindakannya, dan telah memenuhi kewajiban hukum untuk mengambil tindakan yang dalam keadaan normal, dapat menghindarkan akibat yang membahayakan tersebut.³⁹

Pembedaan terminologi antara kewajiban hukum dan pertanggungjawaban hukum diperlukan, ketika sanksi tidak atau tidak hanya dikenakan terhadap pelaku delik langsung (*deliquent*), tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya. Hubungan tersebut ditentukan oleh aturan/tatanan hukum. Contohnya pertanggungjawaban korporasi terhadap suatu delik yang dilakukan oleh organnya.

Suatu korporasi tidak memenuhi suatu perjanjian dan memberikan ganti rugi atas kerugian yang disebabkan olehnya. Atas dasar gugatan yang dilakukan pihak lain terhadap perjanjian tersebut, suatu sanksi perdata dilaksanakan terhadap harta benda milik korporasi, yang merupakan harta

³⁸Hans Kelsen, *General theory of Law and State*, New York: Russell & Russel, 1961, hlm. 98.

³⁹*Ibid*, hlm 98-99

kekayaan bersama dari para anggota korporasi tersebut. Dalam bahasa hukum, korporasi atau negara dipersonifikasikan; mereka adalah *juristic person* yang berlawanan dengan *natural person*,⁴⁰ sebagai subjek pembawa kewajiban dan hak. Delik yang dilakukan oleh seorang individu, organ korporasi atau organ negara, maka sanksi ditujukan kepada korporasi atau terhadap semua subjek dari negara.⁴¹

Tanggungjawab seseorang mencakup perbuatan individu-individu yang lain. Hubungan hukum yang sama, yaitu antara delik dan sanksi, dinyatakan dalam konsep kewajiban dan tanggungjawab. Namun kedua konsep tersebut menunjuk kepada dua hal yang berbeda dari hubungan sama. Dengan kata lain, norma hukum yang sama digambarkan sebagai kewajiban (keharusan), maupun sebagai tanggungjawab (pertanggungjawaban). Norma hukum mengandung arti kewajiban dalam hubungan dengan orang yang berpotensi sebagai pelaku delik. Norma hukum ini mengandung arti suatu tanggungjawab bagi yang berpotensi menjadi objek. Karena itu dapat dibenarkan untuk membedakan antara kewajiban dan tanggungjawab dalam kasus-kasus di mana sanksi tidak, atau tidak hanya, ditujukan kepada pelaku delik, tetapi juga terhadap individu-individu lain yang mempunyai suatu hubungan yang ditentukan menurut hukum dengan pelaku delik.⁴²

Pelaku delik adalah individu yang perbuatannya, karena telah ditentukan tatanan/aturan hukum, merupakan kondisi pemberian sanksi yang ditujukan kepadanya, atau terhadap individu lain, yang mempunyai hubungan yang ditetapkan oleh hukum dengan pelaku delik. Subyek dari kewajiban hukum, yang diwajibkan menurut hukum, adalah orang yang berkompeten untuk mematuhi atau tidak mematuhi norma hukum, yakni orang yang dalam perbuatannya di dalam kualitas deliknya, merupakan kondisi pemberian sanksi. Tanggungjawab atas delik adalah orang, atau orang-orang yang kepadanya sanksi ditujukan, meskipun bukan perbuatannya, melainkan hubungannya yang

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm 63

⁴¹ Hans Kelsen, *Op.Cit.* hlm 100

⁴²*Ibid*, hlm 101.

ditentukan menurut hukum dengan pelaku delik, yang merupakan kondisi dari sanksi yang ditujukan kepada dia atau mereka.⁴³

Biasanya, orang hanya bertanggungjawab terhadap perbuatannya sendiri, terhadap delik yang dilakukan sendiri, tetapi kasus-kasus tertentu di mana seseorang menjadi bertanggungjawab terhadap perbuatan yang merupakan kewajiban dari orang lain, bertanggung jawab terhadap delik yang dilakukan oleh orang lain. Tanggung jawab dan kewajiban juga menunjuk kepada delik itu, tetapi kewajiban selalu menunjuk kepada delik dari pelaku itu sendiri, sedangkan tanggungjawab seseorang bisa menunjuk delik yang dilakukan orang lain. Dalam ranah hukum perdata, tanggungjawab terhadap kerusakan atau kerugian yang disebabkan oleh seseorang lain. Dengan mengandaikan bahwa tiada sanksi yang ditujukan kepada orang yang menyebabkan kerugian, maka deliknya tidak terpenuhinya kewajiban untuk mengganti kerugian, tetapi kewajiban ini pada orang yang dikenai sanksi. Di sini orang yang bertanggungjawab terhadap sanksi mampu menghindari sanksi melalui perbuatan yang semestinya, yakni dengan memberikan ganti rugi atas kerugian yang disebabkan oleh seorang lain.⁴⁴

Suatu sanksi bila dikenakan terhadap individu-individu yang memiliki komunitas/masyarakat hukum yang sama dengan individu yang melakukan delik sebagai organ komunitas tersebut, maka disebut sebagai pertanggung jawaban kolektif. Pertanggungjawaban individual maupun kolektif dapat diberlakukan dengan mengingat fakta, bahwa tidak ada individu dalam masyarakat yang sepenuhnya independen. Ketika sanksi tidak diterapkan kepada pelaku delik, tetapi kepada individu yang memiliki hubungan hukum dengan pelaku delik, maka pertanggungjawaban individu tersebut memiliki karakter pertanggungjawaban absolut. Pertanggungjawaban kolektif selalu merupakan pertanggungjawaban absolut.⁴⁵

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu:

⁴³*Ibid*, hlm. 101.

⁴⁴*Ibid*, hlm 102.

⁴⁵Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm 64

- a. teori *fautes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.
- b. teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, di mana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.⁴⁶

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:⁴⁷

1. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggung-jawabannya secara hukum. jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu:

- a. adanya perbuatan;
- b. adanya unsur kesalahan;
- c. adanya kerugian yang diderita;
- d. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Yang dimaksud kesalahan adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum tidak hanya bertentangan dengan undang-undang tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.

2. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab.

⁴⁶ Ridwan H.R, *Op-Cit*, hlm. 365.

⁴⁷Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 73-79.

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

Kata “dianggap” pada prinsip “*presumption of liability*” adalah penting, karena ada kemungkinan tergugat membebaskan diri dari tanggung jawab, yaitu dalam hal ia dapat membuktikan bahwa ia telah “mengambil” semua tindakan yang diperlukan untuk menghindarkan terjadinya kerugian.⁴⁸ Dalam prinsip ini, beban pembuktiannya ada pada si tergugat. Dalam hal ini tampak beban pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*). Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Namun jika diterapkan dalam kasus konsumen, akan tampak asas demikian cukup relevan. Jika digunakan teori ini, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada pada pihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat harus menghadirkan bukti-bukti bahwa dirinya tidak bersalah. Tentu saja konsumen tidak dapat sekehendak hati mengajukan gugatan. Posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugat balik oleh pelaku usaha, jika ia gagal menunjukkan kesalahan tergugat.

3. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab.

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip yang kedua, prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan. Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin atau bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada konsumen.

4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak.

⁴⁸E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Cet. II, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 21.

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi di atas.

Ada pendapat yang menyatakan, *strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian-kecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya pada keadaan *force majeure*. Sebaliknya *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Menurut E. Suherman, *strict liability* disamakan dengan *absolute liability*, dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab, kecuali apabila kerugian yang timbul karena kesalahan pihak yang dirugikan sendiri. Tanggung jawab adalah mutlak.⁴⁹

5. Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan.

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) ini sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan, bila film yang ingin dicuci atau dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka si konsumen hanya dibatasi ganti kerugian sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

Tanggung jawab (*responsibility*) merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan kontrol jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggung jawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya.⁵⁰ Tanggung jawab dalam arti hukum adalah tanggung jawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajibannya, bukan dalam arti tanggung jawab yang dikaitkan dengan gejolak jiwa sesaat atau yang tidak disadari akibatnya.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 23.

⁵⁰ Shidarta, *Op-Cit*, hlm. 62.

Perkembangan teori modern menyatakan bahwa negara merupakan suatu fakta atau kenyataan yang terikat pada keadaan, tempat dan waktu dan sudut pandang. Hal ini antara lain dikemukakan oleh Kranenburg yang menyatakan bahwa negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Logemann menyatakan negara itu adalah organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.⁵¹

Perkembangan zaman yang semakin kompleks dengan permasalahan kenegaraan, menyebabkan terjadi pergeseran konsep dari paham negara hukum yang meletakkan fungsi negara hanya penjaga malam semata (*nachtwachtersstaat*) yakni menjaga keamanan dan ketertiban saja, kearah konsep negara kesejahteraan (*welfarestaat, verzorgingstaat, sociale rechtstaat*) yang menghendaki agar negara atau pemerintah di samping mempunyai wewenang mewujudkan keamanan dan ketertiban, juga berwenang untuk terlibat langsung dalam proses pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.⁵²

Negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab mencapai janji kesejahteraan kepada rakyatnya, terutama memainkan peran distribusi sosial (kebijakan sosial) dan investasi ekonomi (kebijakan ekonomi). Fungsi dasar negara adalah "mengatur" untuk menciptakan *law and order* dan "mengurus" untuk mencapai *welfare/kesejahteraan*.⁵³

Keberadaan peran negara dalam upaya mensejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agassi⁵⁴ sebagaimana dikutip oleh Dharmawan dan Sugeng bahwa secara umum ada empat pola pemerintah yaitu tradisional, kolektif, individualis dan kesejahteraan.

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa fungsi negara adalah sebagai penyelenggara kepentingan rakyat, bukan sebagai penjaga malam, dimana

⁵¹Sadjiono. 2008. *Hukum Administrasi. Laksbang* : Jakarta. hlm.32.

⁵²*Ibid.* hlm. 33.

⁵³Darmawan T dan Sugeng B. 2006. *Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan bagi Indonesia*, Jurnal Politika, Jakarta 2006. hlm. 21

⁵⁴*Ibid.*

negara tidak boleh mengatur kepentingan-kepentingan individu, sehingga pemerintah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat bahkan juga menentukan kewajiban-kewajiban kepada rakyat sesuai dengan paham kesejahteraan yang dianut oleh negara. Tindakan-tindakan pemerintah tersebut dilakukan dengan membuat keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata (pelayanan langsung).⁵⁵

Negara kesejahteraan adalah “negara bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan hidup masyarakatnya”. Tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan terhadap masyarakat, menimbulkan konsekuensi adanya campur tangan negara dalam hal ini pemerintah dalam segala urusan dan kebutuhan masyarakat.

Dinamika kehidupan masyarakat menyebabkan terjadinya berbagai ketimpangan termasuk diantaranya masalah lingkungan yang terjadi karena masalah ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, ketidaksetaraan, kemiskinan dan masalah ketidakadilan lainnya yang memerlukan keterlibatan negara.

Salah satu wujud keterlibatan tanggung jawab pemerintah untuk campur tangan dalam masalah pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan adalah sebagaimana amanat pembukaan UUD 1945 alinea keempat “pemerintah negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...”. Dengan demikian, negara dalam penyelenggaraan pembangunan harus memberikan perlindungan terhadap setiap warga negara.

Tanggung jawab negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kewenangan negara. Menurut Aminuddin Ilmar⁵⁶, wewenang atau kewenangan adalah kekuasaan pada umumnya bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan kekuasaan baik secara kelembagaan maupun kepada perseorangan atau pihak tertentu dalam bidang tertentu.

⁵⁵Philipus M. Hadjon. 1983. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* . Gajah Mada University Press : Yogyakarta. hlm. 8.

⁵⁶Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012, hlm 23-24.

Menurut Aminuddin Ilmar, antara kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab negara⁵⁷ dalam sistem pemerintahan modern, setiap kekuasaan negara selalu diikuti dengan tanggung jawab dan kewajiban. Dalam teori diketahui bahwa dalam sistem pembentukan kekuasaan negara berlaku prinsip, bahwa setiap kekuasaan dalam hal ini kekuasaan negara wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan itu. Beban tanggung jawab ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.

Selain tanggung jawab negara, maka tanggung jawab badan usaha juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kaitan dengan tanggung jawab lingkungan usaha pertambangan. Kegiatan usaha pertambangan merupakan suatu usaha yang diperoleh dari delegasi perizinan yang diberikan oleh negara kepada badan usaha, sehingga berdasarkan kewenangan tersebut, maka wewenang pengelolaan sumber daya alam tambang melekat pula tanggung jawab lingkungan untuk mengelolah lingkungan secara baik dan sehat agar tidak merugikan lingkungan itu sendiri, negara, masyarakat sekitar maupun individu.

Tanggung jawab perusahaan atau badan usaha selama ini masih selalu menjadi pedebatan yang hangat oleh para pakar dalam dunia bisnis. Para pakar badan usaha tersebut masing-masing mempunyai argumentasi yang bertentangan satu terhadap yang lain sesuai dengan kedudukan dan kepentingannya.

2. Teori Keadilan

Hari Chand dalam bukunya "*Modern Jurisprudence*"⁵⁸ menyatakan keadilan merupakan suatu kata yang sangat tidak jelas dan sarat dengan berbagai arti. Pandangan apakah keadilan itu, menjadi perhatian para pemikir-pemikir besar sepanjang masa, dan mereka telah berusaha untuk menjawab

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, (Kuala Lumpur: International Law Books Services, 1994), hlm. 225.

masalah itu dengan memberikan definisi, mengungkap prinsip-prinsip dan teori-teori tentang keadilan. Mengaitkan keadilan dengan kebenaran moral, keadilan dengan kebaikan, hukum dengan keadilan, keadilan dengan masyarakat atau keadilan sosial (*social justice*), akan tetapi semua itu belum juga tuntas dan memuaskan.

Keadilan itu menyerap begitu banyak energi para pemikir dalam membahasnya, karena keadilan merupakan sebuah fenomena dalam kehidupan manusia, yang semua orang berkepentingan dengannya. Kajian terhadap konsep keadilan telah dilakukan oleh para pemikir dan berbagai mazhab pemikiran hukum. Telah pula melahirkan berbagai teori dan pandangan, dengan demikian menjadi khazanah intelektual yang perlu diketahui untuk memahami keadilan secara lebih komprehensif.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan dalam *Corpus Iuris Civilis*, Buku I (*Institutes, institutiones*), Title 1 (*Concerning Justice and Law*), dimulai dengan kata-kata : "*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuens*",⁵⁹ atau dalam bahasa Inggris disebut dengan: "*Justice is the constant and perpetual desire to give to each one that to which he is entitled*"⁶⁰ yaitu: "Keadilan adalah kehendak yang tetap dan tidak berubah untuk memberikan kepada tiap orang apa yang menjadi haknya." Aristoteles sendiri membedakan keadilan atas dua tipe:⁶¹

- a. *Distributive justice* (keadilan distributif), yang berkenaan dengan distribusi uang atau sumber lain yang dibagi di kalangan orang-orang yang mempunyai andil dalam suatu organisasi publik. Apa yang diterima setiap orang adalah proporsional dengan jasanya (*merit*), sehingga seorang yang baik akan menerima lebih dari pada orang yang jahat. Proporsi (*proportion*) adalah persamaan dalam ratio (*equality of ratios*),
- b. *Rectificatory justice* (keadilan bersifat membetulkan) atau *corrective justice* yang berkenaan dengan transaksi perorangan antar individu. Jasa (*merits*) tidak relevan. Keadilan ini mencakup dua macam pertukaran, yaitu: pertukaran sukarela (*voluntary exchange*), yang disepakati timbal balik, di mana keadilan bersifat menjamin bahwa kedua belah pihak melakukan pertukaran secara sama (*equally exchange*).

⁵⁹The Institutes of Justinian Book I, dalam <http://www.thelatinlibrary.com/justinian/institutes1.shtml> diakses tanggal 10-11-2010.

⁶⁰ http://www.constitution.org/sps/sps02_j1-1.htm, diakses tanggal 10-11-2010.

⁶¹ Lihat dalam John Rawls, *A Theory of Justice, Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan dan Hero Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 334.

Uang diperkenalkan dalam masyarakat untuk memperoleh suatu bentuk perwakilan yang seimbang (*adequate representation*) antara obyek-obyek dan jasa-jasa yang nilainya berbeda-beda. Dengan demikian, pertukaran dapat dilakukan secara proporsional. Pertukaran tidak sukarela (*involuntary exchange*), hakim mengembalikan persamaan (*equality*) di antara para pihak, mengembalikan kepada masing-masing apa yang dimilikinya.

John Rawls, adalah seorang ahli hukum yang membahas keadilan, yang dikaitkan dengan masalah keadilan sosial (*social justice*). Teori mana, sangat relevan dengan komitmen bangsa Indonesia dalam membangun demokrasi di Indonesia, baik itu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Pada masa reformasi saat ini, demokrasi memang meniscayakan keadilan sosial.⁶² Bahkan oleh Hashemi Rafsanjani, keadilan sosial termasuk juga jaminan kebebasan dari diskriminasi rasial.⁶³

Keadilan merupakan suatu konsep yang menyeluruh, namun keadilan sosial adalah distribusi manfaat-manfaat yang diterima dan beban-beban melalui suatu masyarakat sebagaimana merupakan hasil dari institusi-institusi sosial utama, sistem-sistem kepemilikan dan organisasi-organisasi publik.

Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice*⁶⁴ mencoba menawarkan suatu bentuk penyelesaian yang terkait dengan problematika keadilan dengan membangun teori keadilan berbasis kontrak. Teori keadilan yang memadai harus dibentuk dengan pendekatan kontrak, di mana asas-asas keadilan yang dipilih bersama benar-benar merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua individu yang bebas, rasional, dan sederajat. Pendekatan kontrak melalui teori keadilan mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. Rawls menyatakan, suatu konsep keadilan yang baik haruslah bersifat kontraktual, konsekuensinya setiap konsep keadilan yang tidak berbasis kontraktual harus dikesampingkan demi kepentingan keadilan itu sendiri.⁶⁵ Rawls⁶⁶ menyebut "*justice as fairness*"

⁶²Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Indonesia* (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 27-105.

⁶³Hashemi Rafsanjani, *Social Justice And Problem Of Racial Discrimination*, Diterjemahkan oleh Anna Farida (Bandung: Nuansa, 2001), hlm. 13-29.

⁶⁴John Rawls, *Op-Cit*.

⁶⁵*Ibid.* hlm. 32.

yang ditandai adanya prinsip rasionalitas, kebebasan dan kesamaan sehingga diperlukan prinsip-prinsip keadilan yang lebih mengutamakan asas hak daripada asas manfaat.

Konsep kesamaan menurut Rawls dipahami sebagai “kesetaraan kedudukan yang berimplikasi pada keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak”, bukan dalam arti “kesamaan hasil” yang dapat diperoleh semua orang. Pandangan ini berbeda dengan pandangan sebagian pihak yang senantiasa menuntut hasil yang sama tanpa memandang proses (prosedur) dari awal hingga akhir.⁶⁷

Rawls melihat kesamaan hasil bukan alasan untuk membenarkan sebuah prosedur. Keadilan sebagai *fairness* atau sebagai *pure procedure justice* tidak menuntut setiap orang yang terlibat dan menempuh prosedur yang sama juga harus mendapat hasil yang sama. Sebaliknya, hasil prosedur yang *fair* itu harus diterima sebagai adil, juga apabila setiap orang tidak mendapat hasil yang sama. Konsep keadilan yang lahir dari suatu prosedur yang diterima oleh semua pihak juga harus diterima sebagai konsep yang pantas berlaku untuk umum. Oleh karena itu, harus dipahami bahwa keadilan tidak selalu berarti semua orang harus selalu mendapatkan sesuatu dalam jumlah yang sama, tanpa memperhatikan perbedaan-perbedaan yang secara obyektif ada pada setiap individu.⁶⁸

Keadilan ini berhubungan dengan permasalahan-permasalahan seperti pengaturan mengenai apa yang disebut dengan *Distributive Justice* (Keadilan Distributif)⁶⁹ karena kelebihan-kelebihan dan kekurangan-kekurangan, kemakmuran dan kehormatan, didistribusikan diantara para anggota masyarakat.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Prinsip keadilan distributif jika dilihat dari Konsep Tujuan Nasional Indonesia memiliki jalinan yang sama (prinsip yang sama) yang dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan: tujuan negara Indonesia yaitu: mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur' berdasarkan keadilan sosial. Konsep keadilan yang distributif ini sebenarnya merupakan tujuan dari keseluruhan sistem ekonomi dunia baik sistem ekonomi sosialis (komunis) maupun kapitalisme. Todung Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum. ed., *Peranan Hukum di Negara Berkembang* edisi pertama, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Midas Surya Grafindo, 1996), hlm.20-21.

Pandangan John Rawls bahwa keadilan sosial (*social Justice*) dalam arti manfaat-manfaat yang diterima dan beban beban yang dipikul suatu masyarakat harus didistribusikan di antara anggota masyarakat secara adil.

John Rawls, mencoba memecahkan permasalahan dalam keadilan distributif dengan mengemukakan tentang *justice as fairness*. Digunakannya istilah keadilan sebagai *fairness* karena istilah ini dapat mencerminkan bahwa prinsip-prinsip keadilan di dalam suatu masyarakat hukum disepakati dalam suatu situasi yang *fair*.⁷⁰

Dalam hal ini, Rawls berangkat dari teori kontrak sosial sebagaimana yang diungkapkan oleh Locke, Rousseau, dan Kant, di mana dalam keadaan alamiah (*state of nature, status naturalis*), ada posisi kesetaraan asli (*original position of equality*) antara orang-orang dalam suatu masyarakat. Posisi kesetaraan asal tersebut dipandang sebagai situasi yang *fair* untuk mulai dilakukannya kesepakatan-kesepakatan guna memilih asas-asas yang akan diterima bersama dalam suatu masyarakat, antara lain asas keadilan dalam suatu masyarakat hukum.

Menurut Rawls, orang-orang dalam situasi awal tersebut akan memilih dua prinsip yang agak berbeda, yaitu:

1. membutuhkan kesetaraan dalam penerapan atas hak dan kewajiban dasar.
2. menyatakan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi, misalnya ketimpangan kekayaan dan kekuasaan, hanyalah jika mereka menghasilkan kompensasi keuntungan bagi semua orang khususnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung.⁷¹

Inti pandangan Rawls yaitu keadilan sebagai *fairness* terdiri atas dua asas, yaitu:

1. Asas kebebasan (*liberty principle*), yaitu setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan serupa dari orang-orang lain;
2. Asas perbedaan (*difference principle*), yaitu adanya ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga memenuhi dua hal, yaitu:
 - nilai-nilai terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung;
 - melekat pada jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang menurut syarat kesamaan peluang yang adil.⁷²

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*

Pengertian keadilan yang memberikan nilai-nilai (keuntungan) terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung, karena adanya ketimpangan sosial dan ekonomi yang terjadi dalam masyarakat, merupakan suatu teori yang diperlukan untuk mendasari tanggung jawab pemulihan lingkungan dalam kegiatan investasi pertambangan di Indonesia.

Dalam Amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) menyebutkan: "Setiap orang berhak hidupsejahtera lahir dan batin dan bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".⁷³ Pasal 28H ayat 1 tersebut menyatakan hak hidup layak dan bersih tidak hanya merujuk pada fisik lingkungan hidup, lebih dari itu, hak hidup layak dan bersih merupakan esensi dan eksistensi manusia untuk dijamin agar terpenuhinya hak hidup manusia.⁷⁴ Dengan demikian masyarakat memiliki hak dalam memberikan pemikiran, menilai dan ikut memikirkan arah kebijakan agar melahirkan langkah yang tepat terhadap kemajuan seluruh bangsa dan aset yang dimilikinya, khususnya lingkungan hidup

Teori Keadilan menjadi landasan bahwa masyarakat berhak atas pengelolaan sumber daya alam, termasuk dalam kegiatan investasi pertambangan, maka implementasi aspek keadilan tersebut adalah bagaimana rakyat harus berperan serta dalam penentuan kebijakan publik di bidang pertambangan, sehingga dalam posisi tersebut perlu diperkuat dengan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

3. Teori Pemulihan Lingkungan

Tanggungjawab lingkungan (*environmental responsibility*) adalah merupakan rangkaian kewajiban seseorang atau pihak, untuk memikul tanggungjawab kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. *Environmental responsibility* mencakup, baik

⁷³ Lihat Amandemen UUD 1945, Pasal 28H ayat 1.

⁷⁴ Johnson Panjaitan, "*Hak atas Lingkungan sebagai Hak Asasi Rakyat*", disampaikan sebagai catatan singkat dalam Workshop "Hak Atas Lingkungan sebagai Hak Asasi Rakyat" di Komnas HAM RI, 14 Juni 2006, hlm. 1

kepada masalah ganti rugi kepada orang perorangan (*private compensation*), maupun mengenai biaya pemulihan lingkungan (*public compensation*). Dengan demikian, sifat *environmental responsibility* bisa bersifat privat dan juga bisa bersifat publik, dalam arti jika seseorang pencemar telah memenuhi tanggungjawabnya kepada orang perorangan, tidak berarti dengan sendirinya sudah selesai dan tidak lagi dalam hal pemulihan lingkungan atau demikian sebaliknya.⁷⁵

Dengan kata lain, pihak pencemar lingkungan wajib melakukan pemulihan lingkungan hidup. Sehubungan dengan *environment responsibility*, untuk pemulihan lingkungan hidup ditentukan bahwa siapa yang merusak atau mencemarkan lingkungan hidup bertanggungjawab untuk membayar biaya pemulihan lingkungan hidup.

Salah satu pangkal tolak berpikir kebijaksanaan lingkungan yaitu pertanyaan inti pengelolaan lingkungan : "Siapa yang akan membayarnya" ?

Pada dasarnya, penghitungan biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan dilaksanakan berdasarkan *prinsip pencemar membayar (the polluter pays principle* atau *het beginsel de vervufler betaalt'*). Prinsip internalisasi biaya sosial ke dalam biaya rencana kegiatan berkaitan dengan pengaturan fisik dan sarana keuangan yang dituangkan dengan berbagai cara kedalam peraturan perundang-undangan. Aspek ekonomi berhubungan dengan pemberian insentif dan disinsentif dalam pengelolaan lingkungan hidup.⁷⁶

Dasar pemikiran pungutan atau uang jaminan adalah *the polluter-pays principle*, yang tujuan utamanya untuk membiayai upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran. Di samping itu, pungutan pencemaran merupakan insentif bagi pencemar untuk menghilangkan atau mengurangi pencemaran. Insentif untuk mencegah pencemaran lingkungan yang dilaksanakan pemerintah dapat berbentuk bantuan keuangan, misalnya subsidi,

⁷⁵ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, Pancuran Alam, Jakarta, 2008, hlm. 332.

⁷⁶ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi untuk memperoleh Gelar Doktor pada Universitas Airlangga, Surabaya, 1987, hlm. 141.

iuran investasi dan sarana fiskal, tetapi bantuan itu dapat menjadi disinsentif bila pencemar tidak tergugah untuk lepas dari ketergantungan kepada pemerintah.

Menurut uraian Simons sebagaimana dikutip Rangkuti prinsip *pencemar membayar* ini semula diajukan oleh ahli ekonomi EJ. Mishan dalam *The Cost of Economic Growth* di tahun enam puluhan.⁷⁷ Prinsip pencemar membayar yang bersumber pada ilmu ekonomi berpangkal tolak pada pemikiran bahwa pencemar semata-mata merupakan seseorang yang berbuat pencemaran yang seharusnya dapat dihindarinya. Begitu pula norma hukum dalam bentuk larangan dan persyaratan perizinan bertujuan untuk mencegah pencemaran yang sebenarnya dapat dielakkan.

Dalam praktek ternyata bahwa terdapat banyak kesulitan untuk menerapkan prinsip pencemar membayar. Berbagai kritik dilontarkan terhadap penerapan prinsip tersebut, kendati pun prinsip itu sendiri dalam waktu singkat mempunyai pengaruh yang sangat luas.

Istilah “membayar” dalam prinsip tersebut mempunyai pengertian tersendiri, karena yang dimaksud *bukan* membayar secara murni dalam bentuk uang yang dapat menimbulkan keadaan bahwa bukan si pencemar membayar, tetapi si pembayar “mencemarkan”.

Pembentukan *The Organization of Economic Cooperation and Development* (OECD) dan *European Communities* (EC) sangat penting artinya, bukan saja bagi anggotanya, tetapi juga untuk negara bukan anggota, karena kedua organisasi itu banyak memberikan rekomendasi mengenai kebijaksanaan lingkungan.

Tidak berapa lama setelah berdiri, OECD menerima *the polluter-pays principle*, tidak saja sebagai pangkal tolak kebijaksanaan lingkungan nasional yang efisien. tetapi juga prinsip yang dapat menunjukkan keserasian internasional. Biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran merupakan kunci masalah lingkungan yang penting, sehingga pada sidang pertamanya, tanggal 15 dan 16 Juni 1971/*Sub Committee of Economic Experts* OECD menetapkan :

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 143.

1. *that the internalization of external effects connected with the environment obeyed an economic efficiency principle which provided a basis for a pollution control policy;*
2. *that such internalization should be based as far as possible on the overriding principle that "the polluters should be the payers";*
3. *that exceptions may have to be made to this principle which ought to be defined and analysed.*⁷⁸

Pada tanggal 26 Mei 1972 di dalam *Guiding Principles concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies OECD*, menyarankan kepada negara anggota untuk menerapkan *the polluter pays principle*, tetapi dikemukakan juga tentang pengertian terhadap prinsip termaksud. Akhirnya, pada tanggal 14 November 1974 ditetapkan pembatasan terhadap pengecualian prinsip itu di dalam *Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-pays Principle*.

European Communities (EC) memberikan pula sumbangan pikiran terhadap penerapan *the polluter-pays principle*. Pada tanggal 7 November 1974 *European Communities* menekankan penerapan *the polluter pays principle* dalam *Council recommendation on the Application of the Polluter-Pays Principle*, yang antara lain menyatakan :

*For these reasons, and having regard to Article 189 of the Treaty establishing the European Economic Community, the Council recommends that, in respect of cost allocations and action by public authorities in the field of environmental protection, the Member States conform to the principles and the rules governing their application which are contained in the Commission communication.*⁷⁹

Dengan demikian, secara historis organisasi OECD dan *European Communities* banyak berperan dalam pengembangan *the polluter pays principle* sebagai pangkal tolak berpikir kebijaksanaan lingkungan.

Penerimaan *the polluter-pays principle* sebagai kebijaksanaan lingkungan dalam tertib hukum berbagai negara merupakan tindak lanjut dari kesepakatan bersama dalam rangka keanggotaan OECD. Penelitian selama bertahun-tahun mengenai *the polluter-pays principle* menghasilkan rekomendasi OECD Council pada tanggal 26 Mei 1972 tentang *Guiding*

⁷⁸Organization for Economic Co-operation and Development, *The Polluter Pays Principle*, Director of Information, OECD., 1975, hlm. 22.

⁷⁹European Communities, *Council Recommendation on the Application of the Polluter-Pays Principle* (Nov. 7, 1974), *International Legal Materials*, vol. XIV, 1975, hlm. 138-139.

Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies yang diterima oleh pemerintah negara-negara anggota, berupa penerapan antara lain *the polluter-pays principle* dan rekomendasi mengenai penyesuaian norma-norma yang berkaitan, yaitu yang mempunyai pengaruh terhadap ekonomi internasional dan lalu lintas perdagangan.

Pasal 4 Lampiran Rekomendasi tersebut berbunyi :

*The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage national use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called "Polluter-Pays Principle". The Principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and for consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.*⁸⁰

Ketentuan terakhir ini merupakan peraturan umum yang menyatakan agar negara anggota tidak membantu pencemar dalam menanggung biaya pengendalian pencemaran, baik dengan sarana subsidi, keringanan pajak atau lainnya. Pemikiran ini tidak sesuai bagi negara berkembang, termasuk Indonesia, yang justru perlu memberikan subsidi kepada proyek penyediaan teknologi bersih; keringanan bea masuk diberikan untuk alat-alat pencegahan pencemaran. Belakangan ternyata, bahwa subsidi dan bantuan keuangan lainnya dengan kombinasi pungutan pencemaran diterapkan juga di negara maju, misalnya Perancis dan Negeri Belanda.⁸¹

Fase ke-2 perkembangan selanjutnya dari OECD tentang *the polluter pays principle* terdiri dari penelitian mengenai sarana penerapan prinsip itu dan pengecualian yang mungkin terhadapnya, sehubungan dengan aspek dinamis pelaksanaannya dalam praktek. Pada rapat Panitia Lingkungan, tingkat Menteri, tanggal 14 November 1974 sarana penerapan *prinsip pencemar membayar* lebih diperjelas dalam bentuk rekomendasi, yaitu dalam *Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter Pays Principle*, yang kembali menetapkan dalam pasal I, bahwa :

⁸⁰Organization for Economic Co-operation and Development, *Op-Cit*.

⁸¹ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm. 146.

1. *The Polluter-Pays Principle constitutes for Member countries a fundamental principle for allocating costs of pollution prevention and control measures introduced by the public authorities in Member countries.*
2. *The Polluter-Pays Principle, as defined by the Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, which take account of particular problems possibly arising for developing countries means that the polluter should bear the expenses of carrying out the measures, as specified in the previous paragraph, to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption.*⁸²

Di samping rekomendasi tersebut di atas, OECD menentukan pula bahwa:

*Member countries continue to collaborate and work closely together in striving for uniform observance of the Polluter-Pays Principle, and therefore that as a general rule they should not assist the polluters in bearing the costs of pollution control whether by means of subsidies, tax advantages or other measures.*⁸³

Prinsip pencemar membayar ditelaah pula dalam rangka *The United Nations Conference on the Human Environment* tanggal 5-16 Juni 1972 di Stockholm, yang juga membicarakan masalah ekonomi dalam hubungannya dengan pengelolaan lingkungan. Konperensi tersebut tidak mengeluarkan pernyataan yang jelas mengenai *prinsip pencemar membayar*. Terdapat dugaan bahwa bertambahnya pengeluaran uang pemerintah untuk kebutuhan lingkungan dalam arti luas akan berarti meningkatnya pembatasan terhadap konsumsi masyarakat. Pengeluaran pemerintah yang terutama berasal dari uang pajak diperlukan untuk mengakhiri pencemaran dan kemiskinan di kota, membangun instalasi penjernihan, memulihkan lingkungan hidup yang rusak, serta membangun taman umum dan daerah rekreasi.⁸⁴

Menurut laporan tidak resmi dari Konperensi PBB mengenai Lingkungan, memang terdapat pembicaraan tentang pertanyaan *siapa yang akan membayarnya*, tetapi tidak berhubungan langsung dengan penerapan *prinsip pencemar membayar* oleh negara anggota

⁸²Organization for Economic Co-operation and Development, *Op-Cit*.

⁸³*Ibid*

⁸⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm. 147.

Dari uraian yang dikemukakan di atas mengenai penerapan prinsip *pencemar membayar* dalam tertib hukum internasional, ternyata bahwa *OECD* banyak memberikan sumbangan bagi perkembangan prinsip tersebut. Betapapun juga masih diperlukan penelitian lebih lanjut sebelum prinsip itu dapat diterapkan secara luas dalam tertib hukum masing-masing negara.

Studi *OECD* telah mengemukakan 3 (tiga) fungsi utama pungutan pencemaran, yaitu:

1. Optimasi; Apabila pungutan pencemaran ditetapkan pada titik di mana keuntungan marginal penanggulangan pencemaran adalah sama dengan ongkos marginalnya, maka pencemar akan membatasi emisi pada tingkat yang optimal.
2. Efisiensi; Apabila pungutan pencemaran memberikan insentif yang memadai, maka pencemar akan mengurangi emisinya pada suatu tingkat di mana seluruh, emisi dari semua pencemar tidak melampaui suatu norma yang ditentukan.
3. Redistribusi dan pembiayaan; Dana yang terkumpul melalui pungutan dapat diinvestasikan kembali dalam penanggulangan pencemaran. Redistribusi ini dapat mempunyai bermacam-macam bentuk berupa sebagian atau seluruh pembiayaan fasilitas kolektif pengendalian pencemaran, dan investasi para pencemar dalam pengendalian pencemaran, yang meliputi biaya pelaksanaan dan apabila diperlukan pembayaran ganti kerugian kepada penderita pencemaran. Fungsi redistribusi ini dalam praktik merupakan fungsi utama pungutan pencemaran.⁸⁵

Salah satu contoh negara anggota *OECD* yang dengan tegas dan konsekuen menerapkan prinsip *pencemar membayar* dalam peraturan perundang-undangannya adalah Negeri Belanda.

Asas bahwa pencemar sendiri harus membayar biaya penanggulangan pencemaran lingkungan dan pencegahan pencemaran di Negeri Belanda diterapkan dengan tegas pada pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan, terutama melalui sarana keuangan, sebagaimana diungkapkan oleh Mc Loughlin :

Within the member states of the European Communities, financial measures are not extensively used to control pollution.

The country which stands out as making the greatest use of them is the Netherlands

There levies are used in the control of air pollution and the protection of surface waters. They are used both for the purpose of raising funds to

⁸⁵ Koesnadi H Ardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 355.

*pay for the administration of the pollution prevention legislation and other protective measures, and to provide compensation for those who have suffered damage.*⁸⁶

Perhitungan biaya penanggulangan pencemaran air dan udara di Negeri Belanda menumbuhkan ketentuan hukum bahwa biaya pencemaran tidak diambil dari dana umum, tetapi ditarik dari sumber yang bersifat khusus. Di samping itu berkembang peraturan tentang tanggungjawab kelompok dalam hubungannya dengan pribadi yang dirugikan secara individual.

Prinsip “pencemar membayar” berarti, bahwa dalam hubungannya dengan sarana penanggulangan pencemaran lingkungan dan atas beban siapa upaya-upaya yang perlu dilakukan. Pada umumnya *prinsip pencemar membayar* mengandung makna, bahwa pencemar harus memikul biaya pencegahan pencemaran,ⁱ penguasa memutuskan untuk memelihara baku mutu lingkungan hidup. Latar belakang pemikirannya adalah, bahwa biaya upaya-upaya pengelolaan lingkungan seharusnya terungkap di dalam biaya pokok barang dan jasa yang pembuatan atau pemakaiannya mengakibatkan pencemaran.

Walaupun *prinsip pencemar membayar* merupakan asas yang ditetapkan secara internasional, namun terdapat banyak kritik terhadap penerapannya secara terpadu dalam peraturan perundang-undangan, karena tidak terdapat kesepakatan mengenai pengertian *the polluter*.

Sehubungan dengan masalah siapakah si pencemar, pandangan, beberapa orang ahli hukum Belanda dapat dipakai sebagai bahan pemikiran:⁸⁷

- a. Steenbeek berpendapat, bahwa pengalihan biaya dan subsidi dapat menggeser beban, artinya biaya untuk memproduksi secara lebih bersih sering dialihkan kepada konsumen, karena biaya itu diperhitungkan di dalam harga; apakah tidak lebih baik konsumen langsung disuruh membayar untuk lingkungan yang lebih bersih ? Kenyataannya tidak semua industri memperhitungkan biaya yang dikeluarkannya kepada pemakai.

⁸⁶J. Mc. Loughlin, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities, A Comparative Survey*, Graham & Trotman Ltd; 1976, p. 506.

⁸⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm. 152.

Lagi pula, terdapat bahaya kumulasi dari biaya tersebut, karena biaya penjernihan air, pencegahan pencemaran udara, bising dan tanah kesemuanya dapat sekaligus merupakan beban perusahaan yang sama.

- b. Leenen menyatakan, bahwa sejauh ini *prinsip pencemar membayar* tidak diterapkan secara murni dan terpadu oleh pembentuk undang-undang. Menurut kenyataannya aparat pemerintah, penelitian ilmiah dan sebagainya dibiayai oleh sarana umum.
Di samping itu, masih terdapat pengecualian, misalnya, pemerintah Belanda bersedia turut serta membayar timbunan garam pada tambang kalium Perancis untuk mencegah pengotoran sungai Rhein. Begitu pula untuk instalasi penjernihan air konsumen juga membayar. Biaya yang diperhitungkan dalam harga, langsung atau tidak langsung harus ditanggung konsumen.
- c. Lambers mengemukakan bahwa pencemar seringkali mengalihkan beban, sehingga pembayar yang paling akhir tidak diketahui atau dipikul oleh kelompok secara umum. Pengalihan biaya kepada konsumen dianggap wajar, karena terdapat alternatif produk lain yang tidak bersifat mencemarkan. Pencemaran oleh rumah tangga yang mengakibatkan konsentrasi berlebihan, biaya penjernihannya sepantasnya dibayar dari sarana umum.
- d. Van Lieshout berpendapat bahwa tidak perlu ditetapkan secara yuridis siapa si pencemar itu : produsen, pedagang, konsumen atau kelompok lainnya. Pencemaran yang timbul dan pembebanan pungutan atau kewajiban penjernihan kepada produsen, bahkan importir, sudah cukup. mekanisme pasar menyiapkan alokasi berikutnya, perhitungan ke dalam harga dapat terjadi, tapi tak selalu.
- e. Plomp menyatakan bahwa pada pembiayaan penanggulangan pencemaran air tidak terdapat petunjuk, apakah secara internasional terhadap *the polluter pays principle* turut diperhitungkan pencemaran rumah tangga yang juga merupakan pembayaran.

Sehubungan dengan masalah *siapakah si pencemar*, laporan OECD mengenai *the Polluter Pays Principle (1975)* mengemukakan pemikiran tentang “*who pays for what ?*”⁸⁸Dalam laporan tersebut, dibahas mengenai hubungan pencemaran dan pertanggungjawaban : pencemar tidak selalu bertanggungjawab terhadap pencemaran yang ditimbulkan. Misalnya: seorang pengendara sepeda motor yang mencemarkan dan berbuat bising tidak bertanggungjawab sendiri, tetapi secara kolektif bersama produsennya. Jelaslah, bahwa menentukan siapa pencemar mungkin tidak sulit, tetapi kadangkala keliru untuk membebankan biaya semata-mata kepada *the physical polluters*.

Selanjutnya, laporan OECD menghubungkan pencemaran dan kekuasaan, dalam arti menemukan siapa pihak yang secara ekonomis dan

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 153.

teknis mempunyai daya kekuasaan menanggulangi pencemaran. Pengusaha mempunyai kemampuan membuat produksinya bebas pencemaran dengan cara memasang alat pencegahan pencemaran atau mengubah mesinnya. Dalam hal ini, pengusaha mempunyai kekuasaan yang efektif untuk mencegah pencemaran, sehingga tidak layak untuk membebani "korban" semata-mata. Dengan lain perkataan, *the polluter-pays principle* berbeda hasilnya, tergantung dari penerapan terhadap produsen atau konsumen.

Laporan OECD tersebut di atas, membahas pula mengenai *actual polluters* dan *potential polluters*. Pencemar yang secara potensial menimbulkan risiko pencemaran dibebani pajak yang diperuntukkan bagi dana pembayaran ganti kerugian terhadap korban pencemaran, bila pihak yang bertanggungjawab tidak dapat diketemukan. Misalnya : kasus pencemaran laut, dibiayai dari pajak atas minyak yang diimpor atau diangkut melalui laut.

Dari uraian para ahli tersebut di atas, nyata bahwa tidak mudah untuk menentukan *pencemar yang sebenarnya* yang akan dibebani biaya penjernihan. Dengan demikian, belum jelas siapa *pencemar itu*. Demi pertanggungjawaban dan kepastian hukum sangatlah penting untuk menetapkan kesatuan pengertian *pencemar secara yuridis*.

Pemikiran tentang biaya yang dibebankan kepada pencemar masih sangat berbeda-beda. Apakah pencemar hanya bertanggungjawab terhadap biaya upaya-upaya penanggulangan konkrit (arti sempit), ataukah pada dasarnya juga untuk biaya-biaya umum (arti luas), sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Mengenai apa yang harus dibayar tentunya terdapat perbedaan antara warga masyarakat biasa dengan pengusaha.

Terhadap kewajiban membayar bagi pencemar, timbul kritik yang menafsirkan bahwa dengan membayar pencemar berhak untuk mencemarkan, asalkan dia membayar ganti kerugian. Tafsiran. Ini dikenal dengan ungkapan *the right to pollute, license to pollute, paying to pollute* dan *de betaler vervuilt*.⁸⁹

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 154.

Berhubung terdapatnya kritik terhadap pungutan pencemaran sebagai realisasi *the polluter pays principle* timbullah keberatan terhadap penerapan sarana tersebut.

Mengenai pertanyaan *apa yang harus dibayar pencemar*, OECD⁹⁰ juga memberikan saran petunjuk :

- a. Pencemar selayaknya dibebani kewajiban membayar akibat pencemaran yang ditimbulkannya. Namun, penyelesaian ini tidak memuaskan bahkan berbahaya dengan alasan berikut :
 - pemulihan lingkungan tidak ada artinya dalam hal terjadinya kerusakan hebat yang dampaknya tidak dapat diselesaikan dengan ganti kerugian murni.
 - pemulihan kerusakan mengandung banyak kesulitan misalnya dampak jangka panjang dan penemuan dampak tidak langsung.
 - perkiraan biaya kerusakan terhadap biaya pemulihan.
 - perbaikan kerusakan seringkali sia-sia dari segi ekonomi; mencegah lebih baik dari mengobati.
- b. Pencemar membayar, dengan membebaninya biaya kegiatan yang perlu untuk mencegah pencemaran, dalam bentuk pungutan insentif yang sama dengan biaya pembersihan limbah, atau hanya menetapkan kriteria yang mengharuskan mengambil upaya pencegahan. Selanjutnya OECD mengemukakan bahwa di samping upaya tersebut di atas pengendalian pencemaran meliputi pula *biaya lain* berupa biaya administratif penerapan kebijaksanaan anti pencemaran, biaya pengukuran dan pemantauan pengelolaan, biaya riset dan pengembangan teknologi anti pencemaran, sumbangan untuk memperbaharui instalasi *out of date* dan sebagainya. Jika pencemar harus membayar masih perlu ditetapkan dengan pasti apa yang harus dibayarnya.
- c. Kenyataannya, pencemar harus membayar berarti bahwa dia merupakan pembayar pertama, atau dia berada pada tahap internalisasi biaya eksternal. Dalam hal ini, meneruskan biaya kepada konsumen tidak melemahkan prinsip tersebut.

Menurut laporan OECD tersebut di atas dianggap tidak realistis bahwa keseluruhan biaya penanggulangan pencemaran dibebankan kepada pencemar. Pemikiran yang dianut OECD mengenai masalah ini dirumuskan sebagai berikut:

The Polluter Pays Principle is not a principle of compensation for damage caused by pollution. Nor does it mean that the polluter should merely pay the cost of measures to prevent pollution.

The Polluter-Pays Principle means that the polluter should be charged with the cost of whatever pollution prevention and control measures are determined by the public authorities, whether preventive measures, restoration, or a combination of both.

⁹⁰Organisation for Economic Co-operation and Development, *Op. Cit.*, hlm. 27.

.... in other words the Polluter-Pays Principle is not in itself a principle intended to internalize fully the costs of pollution.⁹¹

Perumusan *OECD* tersebut menegaskan pengertian yang cukup luas terhadap pertanyaan *apa yang harus dibayar pencemar*.

Di bidang kebijaksanaan lingkungan telah dikemukakan sejumlah instrumen ekonomi yang masing-masing manfaatnya bersifat relatif terhadap keberhasilan pengelolaan lingkungan. Mengenai sarana kebijaksanaan lingkungan *OECD* mengenal jenis berikut :

1. *Direct control*;
2. *Taxes*;
3. *Payments*;
4. *Subsidies*;
5. *Various incentives (tax benefits, accelerated amortization, credit facilities)*;
6. *The auction of pollution rights*;
7. *Charges*.⁹²

Pada umumnya sarana kebijaksanaan lingkungan menekankan kepada ketentuan tentang *larangan* dan *persyaratan perizinan*, sebagai *sarana langsung* dan efektif terhadap tujuan yang hendak dicapai apabila hal itu berhubungan dengan penanggulangan faktual pada sumber pencemaran.

Ketentuan tentang *larangan* dengan *denda* sebagai sanksi terhadap pencemar, merupakan salah satu kemungkinan sarana fisik. Inggris dapat dijadikan sebagai contoh negara yang memberlakukan larangan dengan denda kepada barangsiapa yang membuang sampah dengan sembarangan di jalan. Larangan tersebut berbunyi : "*Littering is an offence. Liability to a £ 100,- fine*". Begitu pula di Singapura terdapat larangan membuang sampah seenaknya dengan sanksi denda S\$ 500, bagi yang melanggarnya; juga larangan membiarkan air tergenang di halaman, got dan dalam talang-talang yang

⁹¹ *Ibid*, hlm. 6.

⁹² *Ibid*, hlm. 28.

sewaktu-waktu dikontrol sebagai usaha untuk mencegah malaria, dengan sanksi S\$1000.

Mengenai kemungkinan untuk memperhitungkan biaya pembuangan dan pemusnahan sampah rumah tangga, Mc. Loughlin mengemukakan pemikiran berikut :

It is consistent with the "polluter pays" principle that the person creating waste is initially responsible for the cost of its disposal, although the cost may be passed on to the ultimate consumer.

This cost is usually charged at the time of collection for disposal, e.g. when trade wastes are discharged to sewers, or industrial wastes are collected by public authority. When the waste comes in fairly equal quantities from all members of the community, e.g. household refuse and domestic sewage, the cost may legitimately be charged to public funds.⁹³

Uraian Mc. Longhlin merupakan dasar pemikiran mengenai *pungutan* untuk membuang sampah rumah tangga, yang lazimnya dikenal di Indonesia sebagai *retribusi sampah*. Namun, pungutan pada saat pengumpulan sampah tidak selalu mudah, sebagaimana Me. Loughlin lebih lanjut menyatakan :

In some cases, however, charging at the time of collection is impossible or impracticable, and charging public funds could not be justified on the ground stated above. It is sometimes not possible to find the person who has abandoned an old car, and it is impracticable to charge for the disposal of each nonreturnable bottle.

The easy solution to this problem is to impose a disposal charge at the time of distribution.

The distributor pays, passing on the cost to the consumer.

This method has the added advantage of charging the person who is at the point of decision-who can decide to choose substances or articles which do not create such expensive disposal problems.⁹⁴

Dari ulasan tersebut di atas jelas, bahwa pungutan pantas dibebankan pada saat seseorang mengambil keputusan memilih bahan atau benda yang pembuangannya tidak mahal.

Sehubungan dengan masalah sarana penerapan *the polluter pays* principle di negara anggotanya, OECD mengemukakan pandangan berikut :

Direct regulations could be of exceptional value in achieving immediate or speedy pollution reduction needed to safeguard public health or abate unacceptable nuisance. They would also be more appropriate in cases

⁹³J. Mc Loughlin, *Op. Cit.*, p. 510.

⁹⁴*Ibid*

where the kind of pollutant or the structure of the group of polluters (because of their number or of their composition) make the charge system less effective.

In other cases, pollution prevention and control measures may achieve a desired improvement of the quality of the environment to least social cost; when they are based on the levying of charges.⁹⁵

Baik pengendalian langsung atau sarana fisik maupun pembebanan pungutan dapat dianggap sebagai penerapan *the polluter-pay's principle*, yang juga dinyatakan di dalam laporan OECD :

The Polluter-Pays Principle may be implemented by various means ranging from process and product standards, individual regulation and prohibitions to levying various kinds of pollution charges

Two or more of these instruments can be used together. The choice of instruments is particularly important as the effectiveness of a policy depend' on it. This choice can only be made by public authorities at central or regional level, in the light of a number of factors such as the amount of information required for the efficient use of these various instruments, their administrative cost, etc.⁹⁶

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa penerapan *the polluter-pays principle* dilaksanakan melalui berbagai cara, mulai dari baku mutu proses dan produk, peraturan, larangan sampai kepada bentuk pembebanan bermacam-macam pungutan pencemaran atau kombinasinya. Pilihan antara berbagai alternatif sarana ini berada di tangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersangkutan.

Walaupun sudah jelas bahwa *prinsip pencemar membayar* diterapkan melalui peraturan perundang-undangan lingkungan di berbagai negara terutama negara anggota OECD, namun ternyata bahwa untuk memperhitungkan biaya pencegahan pencemaran dan upaya-upaya pengendaliannya, prinsip itu tidak merupakan satu-satunya penyelesaian.

Dari sudut pandangan ekonomis penerapan prinsip *de veruiler betaalt* mempunyai keterbatasan. Perhitungan secara murni keseluruhan rekening yang diajukan terbentur pada problema registrasi dan kwantifikasi, yang mengakibatkan relativisasi *de uenuiler betaalt*; dalam praktek prinsip itu sulit

⁹⁵Organisation for Economic Co-operation and Development, *Op. Cit.*

⁹⁶*Ibid*

dilaksanakan, jika menyangkut pembayaran seluruh kerugian yang diakibatkan oleh pencemar.⁹⁷

Lagi pula prinsip itu tidak sepenuhnya diterapkan secara konsekuen, terdapat berbagai pengecualian terhadapnya. Rekomendasi *OECD* mengungkapkan perlunya pertimbangan yang cermat, bila akan memberlakukan sarana yang bersifat pengecualian terhadap prinsip pencemar membayar yaitu diperlukan batas waktu yang ketat.

Bertitik tolak dari tujuan kebijaksanaan lingkungan yang telah ditetapkan, pada akhirnya penerapan sarana kebijaksanaan lingkungan, begitu juga prinsip pencemar membayar, hendaklah sesuai dengan kesepakatan dalam hubungan internasional, seperti EC dan *OECD*. Di samping itu perlu diusahakan kesatuan pendapat yang maksimal mengenai penafsiran dan petunjuk pelaksanaan kesepakatan termaksud.

Walaupun prinsip *pencemar membayar* tidak mempunyai sifat yang absolut dan terdapat keberatan terhadapnya serta tidak diterapkan secara murni, namun prinsip itu mengandung ketentuan dasar yang baik terhadap kebijaksanaan pembebanan biaya penanggulangan pencemaran lingkungan. Setiap usaha berupa penerapan *prinsip pencemar membayar* memerlukan penelitian yang cermat mengenai untung ruginya, yang juga dipandang perlu terhadap permasalahan lingkungan lainnya sebagaimana dengan jelas aitekankan oleh Mc. Loughlin :

*Similarly there are many interesting legal and administrative problems raised in this field which we have not been able to pursue : among them how to apply the "polluter pays" principle and its consequences, the part played by traditional criminal law in protection of the environment, that played by the civil law, and the use of funds to compensate for damage, the increasing use of strict liability as against polluters, the part played by environmental associations, the growing internationalisation of environmental law, another tendency towards regionalisation and regional controls within the nation state, the importance of transfrontier pollution problems, the problems posed by the use of different administrative sanctions (e.g. closure) and by the use of different economic instrument, e.g. taxes, levies, subsidies, and many others which have only been touched upon. Hopefully at a later date a series of studies will be published on at least some of these problems.*⁹⁸

⁹⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm. 161.

⁹⁸ J. Mc Laughlin, *Op. Cit.*, p. 517.

Bila diteliti pengaturan tentang instrumen ekonomi kebijaksanaan lingkungan menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terdapat ketentuan dalam Pasal 42 dan 43 yang lengkap berbunyi sebagai berikut :

Pasal 42 :

- (1) Dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup.
- (2) Instrumen ekonomi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi;
 - b. pendanaan lingkungan hidup; dan
 - c. insentif dan/atau disinsentif.

Pasal 43

- (1) Instrumen perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf a meliputi:
 - a. neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup;
 - b. penyusunan produk domestik bruto dan produk domestik regional bruto yang mencakup penyusutan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup;
 - c. mekanisme kompensasi/imbalance jasa lingkungan hidup antardaerah; dan
 - d. internalisasi biaya lingkungan hidup.
 - (2) Instrumen pendanaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf b meliputi:
 - a. dana jaminan pemulihan lingkungan hidup;
 - b. dana penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan dan pemulihan lingkungan hidup; dan
 - c. dana amanah/bantuan untuk konservasi.
 - (3) Insentif dan/atau disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf c antara lain diterapkan dalam bentuk:
 - a. pengadaan barang dan jasa yang ramah lingkungan hidup;
 - b. penerapan pajak, retribusi, dan subsidi lingkungan hidup;
 - c. pengembangan sistem lembaga keuangan dan pasar modal yang ramah lingkungan hidup;
 - d. pengembangan sistem perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi;
 - e. pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup;
 - f. pengembangan asuransi lingkungan hidup;
 - g. pengembangan sistem label ramah lingkungan hidup; dan
 - h. sistem penghargaan kinerja di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
-

Pengaturan biaya yang bersifat *represif* terdapat dalam Pasal 54 dan 55 yang pada pokoknya membebankan kepada perusak dan atau pencemar lingkungan hidup tanggung jawab untuk membayar *biaya pemulihan lingkungan hidup* kepada negara.

Pasal 54 :

- (1) Setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.
- (2) Pemulihan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahapan:
 - a. penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar;
 - b. remediasi;
 - c. rehabilitasi;
 - d. restorasi; dan/atau
 - e. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemulihan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 55 :

- (1) Pemegang izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.
- (2) Dana penjaminan disimpan di bank pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup dengan menggunakan dana penjaminan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai dana penjaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 42 ayat 1 di atas menguraikan mengenai wewenang pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tertentu dalam bidang insentif dan/atau disinsentif. Langkah-langkah mengenai instrumen ekonomi yang dapat ditempuh pemerintah misalnya dalam bidang perpajakan, sebagai insentif guna lebih meningkatkan pemeliharaan lingkungan dan disinsentif untuk mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara haruslah mengacu pada ketentuan umum dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 istilah pemulihan lingkungan hidup itu dinamakan reklamasi dan pasca tambang.

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, Pasal 1 angka 26 ditegaskan bahwa reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya. Pengertian pasca tambang diatur dalam Pasal 1 angka 27, adalah kegiatan terencana, sistematis dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah penambangan.

Baik reklamasi maupun pasca tambang sifatnya adalah pemulihan lingkungan pertambangan, walaupun demikian keduanya masih dapat dibedakan bahwa reklamasi lebih terarah pada pemulihan lingkungan fisik, sedangkan pasca tambang di samping pemulihan fungsi lingkungan sesudah kegiatan pertambangan selesai, juga terkait dengan pemulihan lingkungan sosial pasca tambang.

Ketentuan hukum dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 maupun Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tersebut di atas mencerminkan penerapan *prinsip pencemar membayar*.

4. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Pandangan terhadap pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) muncul pada saat isu tentang lingkungan hidup menjadi sangat populer. Munculnya isu tersebut dilatarbelakangi oleh adanya pandangan bahwa pembangunan yang dilaksanakan secara terus menerus tidak akan menguntungkan bagi siapa saja, apabila sistem biologis alam yang mendukung pertumbuhan ekonomi tidak dicermati dan diperhitungkan dengan baik.⁹⁹

Menurut Keraf A.S,¹⁰⁰ sejak tahun 1980-an, agenda politik lingkungan mulai dipusatkan pada paradigma pembangunan berkelanjutan. Mula pertama,

⁹⁹ “Landasan Teori: Pembangunan Berkelanjutan”, lihat dalam: http://2frameit.blogspot.com/2011/07/landasan-teori-pembangunan_05.html, di akses hari Selasa, 31 Januari 2012, 12.17 wita.

¹⁰⁰ Keraf A.S., Pembangunan berkelanjutan dalam Pengelolaan sumber daya alam Indonesia, <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/pembangunan%20berkelanjutan%20-%20Abdurrahman.pdf>, di akses hari Sabtu, 21 September 2011, 12.17 wita.

istilah ini muncul dalam *World Conservation Strategy* dari *the International Union for the Conservation of Nature* (1980), lalu dipakai oleh Lester R. Brown dalam buku *Building a Sustainable Society* (1981), istilah tersebut kemudian menjadi sangat populer melalui laporan Bruntland, *Our Common Future*. *Our Common Future* adalah suatu dokumen WCED (*World Commission on Environment and Development*), suatu komisi yang beranggotakan 20 orang tokoh ternama yang membahas berbagai program nyata dalam mengintegrasikan kepedulian terhadap lingkungan hidup baik dan sehat, dan pembangunan ekonomi, baik ditingkat internasional, nasional maupun di tingkat lokal.

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) pertama kali diperkenalkan oleh WCED dalam *Our Common*, didefinisikan sebagai berikut: “*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generation to meet their own needs*” (terjemahan harfiahnya yaitu pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya).

Terdapat 5 prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan berwawasan lingkungan hidup untuk kesejahteraan manusia, yaitu:¹⁰¹

1. Keadilan antar generasi (*intergenerational equity*).
2. Keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*).
3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*.)
4. Perlindungan keanekaagaman hayati (*conservation of biological diversity*).
5. Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif (*internalization of environment cost and incentive mechanism*).

Menurut H.J Hoehn,¹⁰² cita-cita utama pembangunan berkelanjutan tidak lain adalah untuk mensinkronkan, mengintegrasikan, dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya dan aspek lingkungan hidup. Gagasan dibalik itu adalah, pembangunan

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² *Ibid*

ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, sehingga unsur-unsur dari satu kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan lainnya. Munculnya paradigma pembangunan berkelanjutan merupakan jawaban terhadap paradigma pembangunan yang menitikberatkan pembangunan pada ekonomi dan mengabaikan aspek sosial budaya dan lingkungan hidup.

Menurut Keraf,¹⁰³ terdapat tiga prinsip pembangunan berkelanjutan yaitu: pertama, prinsip demokrasi yang menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak bersama seluruh rakyat demi kepentingan bersama seluruh rakyat. Kedua, prinsip keadilan, yang pada dasarnya mau menjamin bahwa semua orang dan kelompok masyarakat memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil-hasil pembangunan, dan ketiga Prinsip berkelanjutan, prinsip ini mengharuskan kita merancang agenda pembangunan dalam dimensi visioner jangka panjang, untuk melihat dampak pembangunan baik positif maupun negatif dalam segala aspeknya, tidak hanya dalam dimensi jangka pendek.

Penilaian terhadap pembangunan berkelanjutan dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, seperti; tertinggalnya transisi energi, memburuknya sistem biologis utama, misalnya; perikanan laut, padang rumput, hutan, lahan pertanian, ancaman perubahan iklim seperti; polusi, dampak rumah kaca, dan berkurangnya bahan pangan.

Para pendukung konsep pembangunan berkelanjutan menyatakan pentingnya strategi *eco-development* yang intinya menyatakan bahwa masyarakat dan ekosistem di suatu daerah harus berkembang secara bersama-sama untuk mencapai produktivitas dan pemenuhan kebutuhan yang lebih tinggi, namun tetap pada strategi pembangunan yang berkelanjutan, baik dari sisi ekologi maupun sosial.¹⁰⁴

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴ *Ibid*

Hal tersebut menunjukkan bahwa sumber daya alam yang dimiliki berupa tanah, air, mineral, flora maupun fauna harus dimanfaatkan dan dikelola secara berhati-hati dan dengan perhitungan, sehingga dapat memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Penyelamatan lingkungan sebagai implementasi dari pembangunan berkelanjutan berfungsi sebagai penyanggah perikehidupan manusia, sehingga pengelolaan dan pengembangan sumber daya diarahkan untuk mempertahankan keberadaan dan keseimbangannya melalui berbagai usaha perlindungan dan rehabilitasi secara terus menerus.¹⁰⁵

Menurut Anggusti Martono, pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang didasari oleh pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan dan mempunyai ciri-ciri:¹⁰⁶

1. proses pembangunan berlangsung secara berkelanjutan dan didukung oleh sumber dengan kualitas lingkungan dan manusia yang semakin berkembang;
2. sumber daya alam terutama udara, air, dan tanah memiliki ambang batas, sehingga penggunaan atau pemanfaatan secara berlebihan dapat mengurangi kualitas dan kuantitas sumber daya alam tersebut sehingga mengurangi kemampuannya dalam menopang pembangunan berkelanjutan dan menimbulkan gangguan pada keserasian hubungan manusia dengan alam dan lingkungannya;
3. kualitas lingkungan hidup harus berkorelasi langsung dengan kualitas hidup, di mana semakin baik mutu lingkungan maka semakin positif pengaruhnya pada kualitas hidup, lingkungan yang nyaman, turunnya tingkat kematian, dan lain-lain;
4. pola pembangunan sumber alam tidak menutup kemungkinan memilih peluang lain pada masa depan dalam hal menggunakan sumber alam tersebut;
5. tanpa mengurangi kemungkinan bagi generasi masa depan meningkatkan kesejahteraannya pembangunan tersebut memungkinkan generasi sekarang meningkatkan kesejahteraannya.

Menurut N.H.T. Siahaan, dalam hal pengelolaan lingkungan terdapat tiga unsur penting dalam prinsip pembangunan berwawasan lingkungan yaitu:¹⁰⁷

1. Penggunaan/pengelolaan sumber daya secara bijaksana,

¹⁰⁵ *Ibid*

¹⁰⁶ Anggusti, Martono., *Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*, Bandung, Books Terrace and Library, 2010, hlm. 2.

¹⁰⁷ N.H.T. Siahaan., *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm. 235

2. Menunjang pembangunan yang berkesinambungan,
3. Meningkatkan mutu hidup.

Menurut Emil Salim¹⁰⁸ terdapat tiga kriteria pembangunan berwawasan lingkungan hidup yaitu:

1. Sumber daya yang ada dikelola secara bijaksana, pembangunan berjalan tanpa merusak lingkungan,
2. Memiliki pola berkesinambungan, artinya kualitas lingkungan dari masa ke masa tetap terjaga. Sehingga generasi sekarang harus berpikir apakah pembangunan yang dilakukan telah memikirkan generasi berikutnya.
3. Adanya peningkatan kualitas hidup dari generasi ke generasi, hingga akan diperoleh generasi yang kuat mental dan spiritual, generasi cinta lingkungan dan siap membangun.

Konsep pembangunan berkelanjutan memberikan implikasi adanya batas yang bukan batas absolut, akan tetapi batas yang ditentukan oleh tingkat masyarakat dan organisasi sosial mengenai sumber daya alam serta kemampuan biosfir menyerap berbagai pengaruh dari adanya berbagai aktivitas manusia. Teknologi dan sumber daya manusia dapat ditingkatkan kemampuannya guna memberi jalan bagi era baru pertumbuhan ekonomi negara. Dengan demikian pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang menggunakan prosedur yang memperhatikan kelestarian, kemampuan, dan fungsi komponen lingkungan alam dalam ekosistem untuk mendukung pembangunan saat ini dan masa yang akan datang.¹⁰⁹

Dalam Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga memberikan landasan filosofis tentang konsep pembangunan berkelanjutan lingkungan dalam rangka pembangunan ekonomi. Hal tersebut adalah penting dalam pembangunan ekonomi nasional, karena persoalan lingkungan kedepan semakin kompleks dan syarat dengan kepentingan investasi. Karenannya persoalan lingkungan adalah persoalan

¹⁰⁸Mengelola Sumber Daya Alam Berwawasan Lingkungan<http://texbuk.blogspot.com/2012/02/mengelola-sumber-daya-alam-berwawasan.html>, di akses tanggal 21 Februari 2012.

¹⁰⁹ *Ibid*

yang dihadapi baik pemerintah, dunia investasi maupun masyarakat pada umumnya.¹¹⁰

Menurut Emil Salim :

Pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam dan sumber daya manusia, dengan menyeraskan sumber daya alam dengan manusia dalam pembangunan.¹¹¹

Ignas Kleden mendefinisikan bahwa :

Pembangunan berkelanjutan sebagai jenis pembangunan yang di satu pihak mengacu pada pemanfaatan sumber-sumber alam maupun sumber daya manusia secara optimal, dan di lain pihak serta pada saat yang sama memelihara keseimbangan optimal di antara berbagai tuntutan yang saling bertentangan terhadap sumberdaya tersebut.¹¹²

Sofyan Effendi mendefinisikan :

Pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses pembangunan yang pemanfaatan sumber dayanya, arah investasinya, orientasi pengembangan teknologinya dan perubahan kelembagaannya dilakukan secara harmonis dan dengan amat memperhatikan potensi pada saat ini dan masa depan dalam pemenuhan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan secara konseptual, pembangunan berkelanjutan dapat diartikan sebagai transformasi progresif terhadap struktur sosial, ekonomi dan politik untuk meningkatkan kepastian masyarakat Indonesia dalam memenuhi kepentingannya pada saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kepentingan mereka.¹¹³

Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di Indonesia masih memerlukan evaluasi yang objektif apakah telah dilaksanakan sesuai standar-standar internasional atau tidak. Menurut Pearce & Atkinson dalam tulisannya "*A Measure of Sustainable Development*" *Ecodecision*, 1993, sebagaimana dikutip oleh Soerjani, 1997, yang menulis bahwa pembangunan Indonesia masih belum *sustainable*, dengan alasan bahwa depresiasi sumber daya alam

¹¹⁰ Berbagai Kelemahan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, http://www.duniaesai.com/index.php?option=com_content&view=article&id=436:berbagai-kelemahan-uu-no-32-tahun-2009-tentang-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup&catid=42:lingkungan&Itemid=93, di akses hari Senin, 22 Februari 2012, 1.14 wita.

¹¹¹ Emil Salim. 2010. *Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, hlm.12.

¹¹² Lihat pada; Pembangunan Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan, <http://riaanggreinibio.blogspot.com/2012/05/pembangunan-berkelanjutan-yang.html>, di akses pada hari Jumat, 9 April 2012, 2.44 wita.

¹¹³ *Ibid*

Indonesia besarnya adalah 17 % dari GDB, sedangkan investasinya hanya 15%.¹¹⁴

Jika secara makro pembangunan belum dianggap berlanjut atau *sustainable*, maka makna berkelanjutan tersebut akan menjadi suatu instrumen penting bagi kegiatan investasi di bidang pertambangan, lebih khusus lagi dalam hal pemulihan lingkungan baik lingkungan fisik, lingkungan sosial dan lingkungan ekonomi.¹¹⁵

Konsep pembangunan berkelanjutan telah memberikan kontribusi yang besar terhadap perkembangan hukum, khususnya hukum lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam. Kebutuhan akan pentingnya pembangunan dan lingkungan yang berkelanjutan yang bersifat global, nasional dan lokal, telah menjadikan konsep pembangunan berkelanjutan menjadi acuan hukum dan mempengaruhi perubahan-perubahan hukum, baik pada tataran hukum internasional maupun dalam hukum nasional dan lokal.

Memperhatikan fenomena diatas, menurut penulis teori tentang pembangunan berkelanjutan dapat menjadi suatu landasan teori dalam pembahasan terhadap persoalan-persoalan lingkungan, pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam.

5. Lingkungan Hidup

Istilah yang dipakai untuk pengertian yang sama dengan 'lingkungan', berasal dari bahasa-bahasa asing seperti : *environment*(Inggris), *l'environnement* (Perancis), *Umwelt* (Jerman) dan *Millieu*(Belanda).

Mengenai pengertian lingkungan hidup ini telah dikemukakan oleh beberapa pakar lingkungan hidup serta rumusan yang ada dalam undang-undang. Berikut ini akan dikemukakan beberapa contoh.

Dalam Seminar "Segi-Segi Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup" yang dilaksanakan Badan Pembinaan Hukum Nasional tahun 1977 dirumuskan :

¹¹⁴ Abdurrahman, "Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia, 2003", <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/pembangunan%20berkelanjutan%20-%20Abdurrahman.pdf>, di akses, Minggu, 22 September 2011, 17.02 wita.

¹¹⁵ *Ibid*

lingkungan hidup adalah semua benda dan kondisi, termasuk manusia dan tingkah lakunya yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kelangsungan kehidupan serta kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya.

Munadjat Danusaputra, mendefinisikan lingkungan hidup sebagai berikut :

“lingkungan hidup adalah semua benda dan kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang di mana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya”.¹¹⁶

Emil Salim mendefinisikan lingkungan hidup sebagai berikut :

Secara umum lingkungan hidup diartikan sebagai segala benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia”.¹¹⁷

Kemudian di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan yang telah di perbaharui menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diberikan semacam penafsiran otentik mengenai arti lingkungan hidup. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Rumusan otentik mengenai pengertian lingkungan hidup dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dan yang telah diperbaharui menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini nampaknya mengambil oper pengertian lingkungan hidup yang dikemukakan oleh para pakar lingkungan hidup sebagaimana dikemukakan di atas.

¹¹⁶ Munadjat Danusaputra, *Hukum Lingkungan – Buku I : Umum*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 2.

¹¹⁷ Emil Salim, *Pembangunan Barwawasan Lingkungan Hidup*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 34.

Lingkungan hidup menurut pengertian Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dan yang telah di perbaharui menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non-hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Di sini istilah 'lingkungan hidup' dipakai dalam pengertian yang sama dengan 'lingkungan'.

Dari beberapa definisi mengenai sebagaimana yang telah dikemukakan, nampak bahwa manusia dalam hidupnya, baik secara pribadi maupun secara berkelompok, selalu berinteraksi dengan lingkungan di mana ia berada atau hidup, dalam pengertian bahwa manusia dengan segala aktivitasnya mempengaruhi lingkungan, dan sebaliknya perubahan lingkungan akan mempengaruhi kehidupan manusia. Jadi antara manusia dan lingkungan terdapat hubungan timbal balik yang saling pengaruh mempengaruhi satu sama lainnya. Manusia tidak saja mampu mengubah lingkungan, tetapi sebaliknya lingkungan juga dapat memberi pengaruh kepada manusia dan segala benda, zat serta kondisi yang ada di lingkungan membentuk suatu sistem ekologi atau ekosistem. Menurut ajaran ekologi (ilmu lingkungan hidup) sistem yang saling hubung-menghubung (serba terhubung) itu merupakan suatu sistem ekologi yang utuh menyeluruh.

Di dalam ekosistem, tempat hidup manusia merupakan bagian tak terpisahkan dan unsur-unsur lainnya sebab kelangsungan hidup manusia tergantung dari kelestarian ekosistemnya.

Para pakar lingkungan hidup mengelompokkan lingkungan hidup atas beberapa macam, yaitu :

1. Lingkungan fisik (*Physical environment*), yaitu segala sesuatu yang ada di sekitar kita yang berbentuk benda mati, seperti rumah, gunung, laut, sinar matahari dan sebagainya.
2. Lingkungan biologis (*Biological environment*) yaitu segala sesuatu yang berada di sekitar manusia yang berupa organisme hidup lainnya selain dari manusia seperti binatang, tumbuh-tumbuhan, jasad retnik dan sebagainya.
3. Lingkungan sosial (*Social environment*), yaitu manusia-manusia lain yang ada di sekitar kita seperti teman sejawat dan sebagainya. Lingkungan sosial adalah merupakan refleksi dari sifat sosial manusia, yaitu bahwa manusia adalah makhluk sosial (Aristoteles: *zoon politicon*). Dalam perikehidupan sosial itu, manusia menghasilkan kebudayaan (*culture*). Lingkungan hidup sosial adalah

lingkungan hidup buatan manusia, sedangkan lawannya adalah lingkungan hidup alamiah.¹¹⁸

Dewasa ini masalah lingkungan hidup merupakan salah satu masalah yang perlu mendapatkan perhatian bukan saja oleh suatu negara, tetapi oleh semua negara-negara di dunia, karena masalah lingkungan hidup menyangkut kelanjutan kehidupan manusia yang ada sekarang maupun generasi yang akan datang. Yang dimaksud dengan 'masalah lingkungan hidup' atau juga yang sering disebut 'masalah ekologi' adalah ketidak-serasian dalam hubungan antara manusia di satu pihak dengan lingkungan di lain pihak. Masalah lingkungan ini sering disebut juga masalah ekologi sebab masalah lingkungan hidup itu menyangkut hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungannya.

Menurut Munadjat Danusaputra, masalah lingkungan hidup yang beraneka ragam dan intensitasnya itu pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi empat golongan menurut sumbernya, yaitu sebagai berikut :

1. Masalah lingkungan yang bersumber pada kemiskinan (K-1).
2. Masalah lingkungan yang bersumber pada kependudukan (K-2).
3. Masalah lingkungan yang bersumber pada kekotoran (K-3).
4. Masalah lingkungan yang bersumber pada kebijaksanaan (K-4).¹¹⁹

Lazimnya masalah ini dikenal dengan 4-K atau dalam bahasa Inggris disebut 4-P (*Proverty, Population, Pollution, and Politics*).

Perhatian umat manusia terhadap masalah lingkungan hidup ini kemudian melahirkan cabang baru dalam ilmu pengetahuan yaitu Ilmu Lingkungan Hidup atau Ekologi, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari hubungan antara satu organisme dengan organisme lainnya, dan antara organisme itu dengan lingkungannya. Ilmu Lingkungan hidup itu mula-mula diperkenalkan oleh seorang ahli biologi berkebangsaan Jerman, Ernest Hackel, pada tahun 1969. William H. Matthews sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjasoemantri merumuskan "*Ecology focuses the interrelationship between*

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 35.

¹¹⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 52.

*living organism and their environment.*¹²⁰ Jadi ekologi memusatkan perhatiannya pada hubungan interelasi antara organisme hidup dengan lingkungannya.

Menurut N. Daldjuni dan A. Suyitno, studi ekologi meliputi berbagai bidang, seperti :

1. Studi ekologi sosial sebagai suatu studi tentang relasi sosial yang berada di tempat tertentu dan dalam waktu tertentu dan yang terjadinya oleh tenaga-tenaga lingkungan yang bersifat selektif dan distributif.
2. Studi ekologi manusia sebagai suatu studi tentang interaksi antar aktivitas manusia dan kondisi alam.
3. Studi ekologi kebudayaan sebagai suatu studi tentang hubungan timbal balik antara variabel habitat yang paling relevan dengan inti kebudayaan.
4. Studi ekologi fisis sebagai suatu studi tentang lingkungan hidup dan sumber daya alamnya.
5. Studi ekologi biologis sebagai suatu studi tentang hubungan timbal balik antara makhluk hidup, terutama hewan dan tumbuh-tumbuhan dan lingkungannya.¹²¹

Di samping melahirkan ilmu lingkungan hidup, perhatian manusia terhadap lingkungan hidup juga melahirkan hukum lingkungan hidup, yang secara umum dapat dirumuskan sebagai hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup sebagai cabang baru dalam hukum yang lahir, tumbuh dan berkembang setelah berkembangnya pengertian dan kesadaran manusia tentang lingkungan hidup. Perkembangan secara nyata hukum lingkungan hidup ini baru nampak setelah berlangsungnya Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholom, Swedia tahun 1972, dan sekarang terus berkembang sebagai cabang hukum yang berdiri sendiri.

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, Hukum Lingkungan di Indonesia dapat meliputi aspek-aspek sebagai berikut :

1. Hukum Tata Lingkungan.
2. Hukum Perlindungan Lingkungan.
3. Hukum Kesehatan Lingkungan.
4. Hukum Pencemaran Lingkungan.
5. Hukum Lingkungan Transnasional/Internasional..
6. Hukum Perselisihan Lingkungan.¹²²

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 2.

¹²¹ N. Daldjuni dan A. Suyitno, *Pedesaan, Lingkungan dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 88.

Masalah lingkungan hidup dewasa ini merupakan masalah umat manusia, masalah semua negara-negara di dunia termasuk Indonesia. Perhatian negara Indonesia terhadap masalah lingkungan hidup terlihat dalam berbagai kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah dan pelaksanaan pembangunan berdasarkan konsepsi pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila harus dilaksanakan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.

Perhatian pemerintah Indonesia terhadap masalah lingkungan hidup, antara lain terlihat dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diroboh dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan yang telah di perbaharui menjadi UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang merupakan undang-undang nasional yang mengatur tentang lingkungan hidup secara menyeluruh. Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dan yang telah di perbaharui menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini merupakan "*Umbrella Provision*" atau ketentuan payung bagi penyusunan peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup lainnya. Dalam undang-undang ini diatur berbagai segi pengelolaan lingkungan hidup, baik mengenai azas dan tujuan, hak, kewajiban dan wewenang, perlindungan lingkungan hidup, kelembagaan, ganti rugi dan biaya pemulihan lingkungan serta ketentuan pidana.

Pembangunan merupakan usaha untuk mencapai kesejahteraan masyarakat bangsa dan negara. Pembangunan menghasilkan manfaat terutama di bidang perekonomian, disamping itu pembangunan akan menyebabkan terjadinya perubahan pada lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dengan demikian, pembangunan mutlak harus dilaksanakan. Tetapi kita tidak dapat melaksanakan pembangunan tanpa mempertimbangkan berbagai akibat pembangunan terhadap lingkungan hidup dan sumber daya alam. Sebaliknya kita tidak boleh hanya mengutamakan pengelolaan lingkungan dan menelantarkan pembangunan. Pembangunan harus dilaksanakan, lingkungan

¹²² Koesnadi Hardjosoemantri, *Op-Cit*, hlm. 46.

hidup dan sumber daya alam harus dijaga keberadaan, keseimbangan dan keserasiannya.

Usaha pengembangan lingkungan hidup, jelas tidak perlu bertentangan dengan usaha pembangunan. Hal ini dapat dicapai apabila dalam pola kebijaksanaan pembangunan tercakup tiga unsur pokok yaitu, pertama, kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai pertumbuhan material yang meningkat, kedua, kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai pertumbuhan spiritual yang meningkat, ketiga, kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai lingkungan hidup yang lebih meningkat.

Antara pembangunan dengan lingkungan hidup, jelas tidak perlu bertentangan, tetapi terjalin hubungan yang saling isi mengisi pembangunan tergantung pada lingkungan dan lingkungan tergantung pada pembangunan. Karena itu Otto Sumarwoto mengatakan, bahwa pembangunan mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan hidup. Interaksi antara pembangunan dan lingkungan hidup membentuk sistem ekologi yang disebut ekosistem. Ilmu yang mempelajari interaksi antara pembangunan dan lingkungan hidup disebut ekologi pembangunan.¹²³

Jadi tujuan pembangunan ekonomi dan sosial harus diucapkan dalam gagasan berkelanjutan disemua negara maju maupun sedang berkembang, berorientasi pasar maupun yang dikendalikan dari pusat.

Pembangunan menimbulkan transformasi yang progresif pada ekonomi dan masyarakat. Suatu jalur pembangunan yang berkesinambungan dalam pengertian fisik, secara teoritis dapat ditelusuri bahkan meskipun dalam kondisi sosial dan politik yang berat. Akan tetapi keberlanjutan fisik tidak mungkin dicapai kecuali bila pembangunan-pembangunan menaruh perhatian pada hal-hal seperti berubahnya akses ke sumber daya serta berubahnya distribusi biaya dan keuntungan. Bahkan gagasan seperti keberlanjutan fisik mengimplikasikan perhatian pada keadilan sosial antar generasi suatu perhatian yang secara logis harus diperluas keadilan dalam setiap generasi.

Setiap orang menjaga fungsi lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berkewajiban untuk memelihara fungsi lingkungan hidup dan mencegah

¹²³ Otto Soemarwoto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, 1989, hlm. 146.

serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya. Kelanjutan pokok ini ialah bahwa pencemaran dipertanggung-jawabkan kepada pencemar. Sanksi hukum yang diterapkan kepada mereka yang mencemarkan, dan di lain pihak rangsangan moneter dapat diberikan kepada mereka untuk mendorong pencegahan dan penanggulangan pencemaran. Dalam hubungan ini perlu diketahui bahwa pemerintah dapat membantu golongan ekonomi lemah yang usahanya diperkirakan telah merusak atau mencemari lingkungan, sehingga pengembangan lingkungan hidup dapat berlangsung searah dengan pemerataan pembangunan. Karena pemerintah merupakan pengemban dan penjaga kepentingan umum masyarakat, maka melalui pemerintahannya masyarakat harus menuntut agar ongkos-ongkos ini diperhitungkan dengan saksama dan ditentukan siapa saja yang harus membayar ongkos-ongkos sosial ini.¹²⁴

Agar hal ini diintegrasikan dalam suatu proses keputusan berwawasan lingkungan, beberapa hal yang perlu dipertimbangkan antara lain :

1. Kualitas dan Kuantitas sumber kekayaan alam yang diketahui dan diperlukan;
2. Akibat-akibat dari pengambilan sumber kekayaan alam, di darat maupun di laut, termasuk kekayaan hayati dan laut dan habisnya deposit dan stok;
3. Alternatif cara pengambilan kekayaan hayati laut dan akibatnya terhadap sumber kekayaan itu;
4. Ada tidaknya teknologi pengganti;
5. Kemungkinan perkembangan teknologi-teknologi pengganti termasuk biayanya masing-masing;
6. Adanya lokasi lain yang sama baiknya atau lebih baik;
7. Kadar pencemaran air dan udara kalau ada;
8. Adanya tempat pembuangan zat sisa dan kotoran serta pengelolaannya kembali (*Recycling*) sebagai bahan mentah;
9. Pengaruh proyek pada lingkungan kecepatan proses pemburuan lingkungan dan biaya alternatif lainnya.¹²⁵

Faktor kebutuhan dan keinginan merupakan motivasi yang mendorong dilakukannya tindakan-tindakan yang mengganggu keseimbangan ekologis. Faktor kebutuhan erat kaitannya dengan ledakan pertumbuhan penduduk dan kemiskinan yang menimbulkan tekanan dan kemampuan dan daya dukung lingkungan. Kemajuan teknologi dan pembangunan merupakan ancaman bagi

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ Daud Silalahi, *Hukum lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung. 1979. hlm. 19.

keserasian dan keseimbangan lingkungan hidup, apabila ia tidak digunakan dan dilaksanakan secara arif dan bijaksana.

6. Kegiatan Usaha Pertambangan

Usaha pertambangan merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tambang (bahan galian) yang terdapat dalam bumi Indonesia. Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 1 butir (1) disebutkan pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan, dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

Usaha pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pasca tambang.¹²⁶

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa usaha pertambangan bahan-bahan galian dibedakan dalam:¹²⁷

- a. Pertambangan Batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal. Batubara endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.
- b. Pertambangan mineral, yaitu pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah. Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Pertambangan mineral digolongkan atas:
 1. Pertambangan mineral radio aktif;
 2. Pertambangan mineral logam;
 3. Pertambangan mineral bukan logam;
 4. Pertambangan batuan.

Usaha pertambangan ini dikelompokkan atas;

¹²⁶ Lihat UU Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

¹²⁷ *Ibid*

- a. Penyelidikan umum, adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui kondisi geologi regional dan indikasi adanya mineralisasi;
- b. Eksplorasi, adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas, dan sumber daya alam yang terukur dari bahan-bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup;
- c. Operasi produksi, adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan yang meliputi konstruksi, penambangan, pengolahan, pemurnian, termasuk pengangkutan dan penjualan, serta sarana pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan hasil studi kelayakan;
- d. Konstruksi, adalah kegiatan usaha pertambangan untuk melakukan pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi, termasuk pengendalian dampak lingkungan;
- e. Penambangan, adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi atau menghasilkan mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya;
- f. Pengolahan dan pemurnian, adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan;
- g. Pengangkutan, adalah kegiatan usaha pertambangan untuk memindahkan mineral dan/atau batubara dari daerah tambang dan/atau tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan;
- h. Penjualan, adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral atau batubara.

Di dalam bidang pertambangan dikenal 2 (dua) jenis kegiatan pertambangan, yakni:¹²⁸

1. Tambang Terbuka (*Surface Mining*), yaitu: pemilihan sistem penambangan atau tambang terbuka yang biasa diterapkan untuk bahan galian yang keterdapatannya relatif dekat dengan permukaan bumi.
2. Tambang Bawah Tanah (*Underground Mining*), yaitu: Tambang bawah tanah mengacu pada metode pengambilan bahan tambang mineral yang dilakukan dengan membuat terowongan menuju lokasi tambang mineral tersebut karena letak mineral yang umumnya terletak dan berada jauh di bawah tanah.

Di dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah diuraikan pengertian usaha pertambangan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa tahapan penyelidikan sebuah studi eksplorasi bahan galian menjadi suatu keharusan yang harus dilalui.

¹²⁸ Jenis Tambang, www.amanahgroup.co.id, diakses tanggal 10 Oktober 2011, 20.43 wita.

Tahapan penyelidikan dilakukan guna menghindari gagalnya sebuah kegiatan eksploitasi, sehingga biaya penyelidikan dapat dikendalikan secara proporsional. Artinya, untuk kebanyakan bahan galian, sangat tidak mungkin kegiatan eksplorasi dilakukan secara terpaksa yaitu tidak mungkin setiap satu kilometer persegi dilakukan pemboran rinci tanpa acuan, arahan, dan petunjuk data-data geologis yang menuntunnya, karena kegiatan pemboran dalam eksplorasi secara teknis telah termasuk pada tataran eksploitasi detail, selain itu dalam melaksanakan kegiatan pemboran, secara geologis, deposit yang akan dibor terlebih dahulu harus telah diketahui dengan jelas arah dan kemiringannya.

Selanjutnya, tahapan penyelidikan endapan bahan galian apabila mengacu pada Standar Nasional Indonesia (SNI), dimulai dari survei tinjau atau peninjauan wilayah yang menjadi sasaran samapai kegiatan eksplorasi bersifat detail atau rinci. Secara teknis, yang membedakan kegiatan penyelidikan survei tinjau dengan eksplorasi detail terletak pada:¹²⁹

1. metode penyelidikan dan penelitian yang digunakan;
2. jenis percontohan;
3. tingkat kerapatan contoh yang diambil.
4. Adapun tahapan kegiatan eksplorasi bahan galian adalah:¹³⁰
5. Studi pendahuluan yang merupakan kegiatan persiapan sebelum melakukan penyelidikan langsung di lapangan.

Survei tinjau yang merupakan kegiatan eksplorasi di lapangan, sifatnya hanya peninjauan sepintas pada daerah-daerah yang sebelumnya diperkirakan menarik dari sisi data geologi, sehingga dari kegiatan ini diharapkan dapat diketahui indikasi mineralisasi bijih bahan galian.

Eksplorasi pendahuluan (prospeksi), merupakan kegiatan eksplorasi pendahuluan yang dilaksanakan pada wilayah yang telah dibatasi atau dilokalisasi dari hasil studi survei tinjau yang telah dilakukan sebelumnya. Eksplorasi umum merupakan bagian dari kegiatan penyelidikan pendahuluan, dengan cakupan luas areal penyelidikan lebih kecil.

Pasal 1 butir 15 Undang-undang No 4 Tahun 2009 menegaskan:

¹²⁹ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010, hlm. 89.

¹³⁰ *Ibid*

“Eksplorasi adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas, dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup”. Kegiatan eksplorasi rinci merupakan kegiatan tahapan penyelidikan lapangan terakhir yang dilakukan.

Kelayakan selain merupakan salah satu kewajiban normatif yang harus dipenuhi dan pra-syarat untuk memperoleh IUP (Izin Usaha Pertambangan) Operasi Produksi. Sesungguhnya apabila dipahami secara benar, studi kelayakan merupakan dokumen penting yang sangat berguna bagi berbagai pihak, khususnya bagi para pelaku usaha, pemerintah, dan investor atau perbankan. Dengan demikian, dokumen studi kelayakan bukan hanya seonggok tumpukan kertas yang di dalamnya memuat konsep, perhitungan angka-angka dan gambar-gambar semata, tetapi merupakan dokumen yang sangat berguna bagi manajemen dalam mengambil keputusan strategis apakah tambang tersebut dilanjutkan atau tidak.

Hal lain yang harus dipahami adalah studi kelayakan bukan hanya mengkaji secara teknis, atau membuat prediksi/proyeksi ekonomis, namun juga mengkaji aspek nonteknis lainnya, seperti aspek sosial, budaya, hukum, dan lingkungan. Studi kelayakan selain berguna dalam mengambil keputusan jadi atau tidaknya rencana usaha penambangan itu dijalankan, juga berguna pada saat kegiatan itu jadi dilaksanakan, yaitu:¹³¹

1. dokumen studi kelayakan berfungsi sebagai acuan pelaksanaan kegiatan, baik acuan kerja di lapangan, maupun acuan bagi staf manajemen di dalam kantor;
2. berfungsi sebagai alat kontrol dan pengendalian berjalannya pekerjaan;
3. sebagai landasan evaluasi kegiatan dalam mengukur prestasi pekerjaan, sehingga apabila ditemukan kendala teknis ataupun nonteknis, dapat segera ditanggulangi atau dicarikan jalan keluarnya;

Bagi pemerintah, dokumen studi kelayakan merupakan pedoman dalam melakukan pengawasan, baik yang menyangkut kontrol realisasi produksi,

¹³¹ *Ibid*

kontrol keselamatan dan keselamatan kerja, kontrol pengendalian aspek lingkungan, dan lain-lain. Adapun aspek-aspek yang menjadi kajian dalam studi kelayakan adalah:¹³²

1. Aspek kajian teknis, meliputi; kajian hasil eksplorasi, berkaitan dengan aspek geologi, topografi, sumur uji, parit uji, pemboran, kualitas endapan, dan jumlah cadangan; hasil kajian data-data eksplorasi tersebut sebagai data teknis dalam menentukan pilihan sistem penambangan, apakah tambang terbuka, tambang bawah tanah atau campuran.
2. Aspek kajian nonteknis, meliputi; kajian peraturan perundang-undangan yang terkait dengan aspek ketenagakerjaan, aturan Kesehatan dan Keselamatan Kerja, sistem perpajakan dan retribusi, aturan administrasi pelaporan kegiatan tambang, dan lain-lain;
3. kajian aspek sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat, meliputi kajian aspek hukum adat yang berlaku, pola perilaku, dan kebiasaan masyarakat setempat.
4. Kajian kelayakan ekonomis, adalah perhitungan tentang kelayakan ekonomis yang berupa estimasi-estimasi dengan mempergunakan beberapa metode pendekatan. Secara umum, metode pendekatan yang dimaksud biasanya melalui analisis *Net Present Value (NPV)*, *Benefit Cost Ratio (BCR)*, *Profitability Index (PI)*, *Internal Rate of Return (IRR)*, dan *Payback Period*.
5. Kajian kelayakan lingkungan, berbentuk AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) dan UKL-UPL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Upaya Pemantauan Lingkungan).

Dalam Undang-Undang tentang Pertambangan, usaha pertambangan dilakukan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, yang diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan. Dalam memperoleh wilayah, pemberian dilakukan secara lelang kepada pemegang IUP batubara.

IPR adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas. IPR diberikan kepada penduduk setempat (perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi) dengan terlebih dahulu menyampaikan permohonan kepada kepala daerah.

IUPK adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. Dikatakan khusus karena wilayah tersebut berada dalam wilayah pencadangan negara yang dapat diusahakan. Namun

¹³² *Ibid*

keberadaan Undang-Undang tentang Pertambangan tersebut belum didukung oleh peraturan pelaksanaannya, termasuk pengaturan mengenai perizinan pertambangan, sehingga Menteri ESDM kemudian mengeluarkan Surat Edaran Menteri Energi dan SDM No. 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Sebelum Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mengandung pokok-pokok sebagai berikut:

1. Kuasa Pertambangan yang telah ada sebelum undang-undang ini tetap berlaku sampai berakhirnya jangka waktu dan wajib untuk disesuaikan menjadi IUP.
2. Menghentikan sementara penerbitan IUP sampai diterbitkannya PP pelaksanaan undang-undang tersebut.
3. Pemerintah Daerah penghasil berkoordinasi dengan Dirjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi atas semua permohonan peningkatan tahap agar menyerahkan semua data/informasi permohonan KP yang telah diajukan dan memperoleh persetujuan pencadangan wilayah sebelum berlakunya undang-undang ini untuk dievaluasi dan diverifikasi kegiatan KP.
4. Memberitahukan kepada pemegang KP yang telah melakukan tahapan eksplorasi atau eksploitasi paling lambat 6 (enam) bulan sejak berlakunya undang-undang ini untuk menyerahkan rencana kegiatan.
5. Surat Keputusan KP yang diterbitkan Menteri, Gubernur, Walikota, dan bupati setelah tanggal 12 Januari 2009 dinyatakan tidak berlaku. Dirjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi akan mengeluarkan format penerbitan IUP eksplorasi dan IUP operasi produksi.
6. Permohonan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) bahan galian golongan C yang diajukan sebelum undang-undang ini tetap diproses menjadi IUP.

Paling lambat 6 (enam) bulan sejak berlakunya undang-undang ini, pemohon pengajuan KK dan PKP2B yang telah diajukan paling lambat setahun sebelumnya dan telah disetujui harus membentuk Badan Hukum Indonesia sebagai bahan pertimbangan dalam memroses IUP. Pengaturan-pengaturan mengenai penambangan batubara memang sangat diperlukan karena kegiatan penambangan batubara memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap penerimaan negara sehingga sebagai bagian dari keuangan Negara, BPK RI berdasarkan amanat konstitusional melakukan tugas pemeriksaan atas penerimaan Negara tersebut. Dari pemeriksaan-pemeriksaan yang telah dilakukan, ditemukan berbagai kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

1. kurang bayar *royalty*,
2. kelemahan kebijakan alokasi DBH,

3. kelemahan kebijakan lainnya,
4. kelemahan pelaksanaan ketentuan lingkungan.

Dalam Undang-undang No 11 Tahun 1967, Pemegang Kuasa Pertambangan membayar kepada negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan atau royalti, serta Dana Hasil Produksi Batubara yang disetor oleh kontraktor Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). PP Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral tidak menyebutkan secara spesifik PNBP di bidang pertambangan umum, namun menyebutkan jenis-jenis PNBP di Departemen ESDM yaitu pelayanan jasa bidang geologi dan sumber daya mineral; iuran tetap, iuran eksplorasi, iuran eksploitasi, royalti dan dana bagi hasil produksi, jasa teknologi, konsultasi eksplorasi mineral, batubara, panas bumi dan konservasi; jasa teknologi vulkanologi dan mitigasi bencana geologi, pelayanan jasa bidang minyak dan gas bumi; pelayanan jasa bidang penelitian dan pengembangan; dan pelayanan jasa bidang pendidikan dan pelatihan.

Iuran tetap merupakan hak pemerintah yang besarnya dihitung berdasarkan luas wilayah pertambangan dikali dengan tarif tertentu yang diatur dalam Peraturan yang berlaku bagi Pemegang Kuasa Pertambangan dan berdasarkan kontrak untuk kontraktor PKP2B. Iuran eksplorasi/iuran eksploitasi/royalti untuk pemegang Kuasa Pengelolaan Pertambangan dihitung berdasarkan pada nilai penjualan dikali dengan tarif berdasarkan PP No. 45 Tahun 2003 yang ditentukan dengan kualitas tambang. Adapun tarif tersebut adalah:

1. Batubara (*open pit*), 3% dari harga jual, untuk kalori kurang dari 5100 kkal/ton; 5% dari harga jual, untuk kalori 5100 – 6100 kkal/ton; 7% dari harga jual, untuk kalori lebih dari 6100 kkal/ton.
2. Batubara (*under ground*), 2% dari harga jual, untuk kalori kurang dari 5100 kkal/ton; 4% dari harga jual, untuk kalori 5100 – 6100/ton; 6% dari harga jual, untuk kalori lebih dari 6100.

Dana Bagi Hasil Produksi Batubara untuk PKP2B wajib diserahkan oleh kontraktor swasta secara tunai sebesar 13,50% dari hasil produksi tambang setelah dikurangi biaya-biaya penjualan bersama sebagaimana disepakati dalam kontrak penjualan. Sementara itu, adanya Undang-Undang

Pertambahan juga membawa kewajiban bagi pemegang IUP atau IUPK membayar iuran tetap; iuran eksplorasi; iuran produksi; dan kompensasi data informasi. Namun hingga saat ini belum terdapat peraturan pelaksanaan dari UU ini, sehingga pungutan-pungutan negara terhadap pemegang IUP atau IUPK baru dapat dilakukan setelah aturan pemberian IUP atau IUPK dilegalisasi dengan adanya Peraturan Pemerintah.

Sebagai konsekuensi hukumnya, maka pungutan-pungutan negara hanya dapat dilaksanakan terhadap pemegang KP, KK, dan PKP2B sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Hal juga dipertegas dengan adanya ketentuan penutup undang-undang ini yang menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksana Undang-undang No. 11 Tahun 1967 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang tersebut.

Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut merupakan Dana Bagi Hasil (DBH). DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pengaturan mengenai DBH tersebut terdapat dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 344/KMK.6/2001 tentang Penyaluran Dana Bagian Daerah dari Sumber Dana Alam, yakni untuk iuran tetap/landrent dan iuran eksplorasi, eksploitasi, dan royalti.

Alokasi bagi hasil itu adalah 80% untuk Pemerintah Daerah dan 20% untuk Pemerintah Pusat dengan rincian sebagai berikut:¹³³

1. Iuran Tetap yaitu pemerintah provinsi 16% dikali dengan jumlah penerimaan iuran. Pemerintah kota dan kabupaten penghasil 64% dikali dengan jumlah penerimaan iuran.
2. Iuran Eksplorasi, eksploitasi dan royalti, yaitu pemerintah provinsi 16% dikali dengan jumlah penerimaan iuran. Pemerintah kota dan kabupaten penghasil 32% dikali dengan jumlah penerimaan iuran. pemerintah provinsi, kota dan kabupaten penghasil 32% dikali dengan jumlah penerima iuran secara merata.

¹³³ *Ibid*

Pengaturan DBH untuk DHPB terdapat dalam Keppres Nomor 75 Tahun 1996, yakni untuk pembiayaan pengembangan batubara, investasi sumber daya batubara, biaya pengawasan pengelolaan lingkungan dan keselamatan kerja serta pembayaran iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi/royalti dan PPN.

Selain pengaturan pembagian dana bagi hasil tersebut, dalam Undang-undang No 4 Tahun 2009 terdapat juga pembagian hasil antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yakni bagi Pemegang IUPK Operasi Produksi sebesar 4% kepada Pusat dan 6% kepada Pemerintah Daerah. Bagian Pemerintah Daerah itu dirinci lagi menjadi bagian Pemerintah Provinsi sebesar 1%, bagian Pemerintah Kabupaten/Kota penghasil sebesar 2,5% dan bagian Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya sebesar 2,5%. Nantinya ketentuan ini juga akan dirinci lebih jelas.

Selama ini, pengaturan teknis untuk alokasi dana bagi hasil sumber daya alam pertambangan umum, setiap tahunnya diatur oleh Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan, misalnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2009 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Umum Tahun Anggaran 2009, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 224/PMK.07/2009 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Umum Tahun Anggaran 2010.

Dalam pelaksanaan penambangan terdapat permasalahan penting yang juga patut untuk diperhatikan dan dipecahkan yaitu masalah lingkungan hidup karena adanya kegiatan penambangan yang menimbulkan pencemaran. yaitu:

1. Air, berasal dari limbah pertambangan yang dapat mencemari sungai sehingga air sungai menjadi keruh dan asam. Selain itu jika digunakan baik untuk dikonsumsi maupun untuk Mandi Cuci Kakus (MCK) dapat membahayakan kesehatan manusia serta menimbulkan penyakit.
2. Tanah, dengan adanya lubang-lubang besar akibat galian tambang yang tidak mungkin ditutup kembali, serta mempengaruhi kesuburan tanah dan PH tanah.
3. Udara, menghasilkan gas nitrogen oksida dan sebagai polutan yang menyebabkan hujan asam. Selain itu debu-debu pengangkutan bahan tambang juga menimbulkan penyakit ISPA, kanker, bahkan dapat menyebabkan cacat pada bayi yang dikandung bilamana udara tercemar itu terus menerus dihirup.

Undang-undang tentang penanaman modal dalam salah satu pasalnya telah menyebutkan adanya kewajiban bagi pemegang Kuasa Pertambangan untuk mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan

bahaya penyakit atau bahaya lain bagi masyarakat sekitar. Kewajiban menjaga lingkungan hidup tersebut juga didukung dengan adanya Undang-undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Akan tetapi untuk semua peraturan pelaksanaan undang-undang ini dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan baru.

Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa setiap usaha dan atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal. Amdal adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal disebutkan dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib dilengkapi dengan Analisa Mengenai Dampak Lingkungan, antara lain menyangkut kegiatan pemberian luas perizinan bagi Kuasa Pertambangan (lebih besar atau sama dengan 200 ha), kegiatan pemberian luas daerah terbuka untuk penambangan (lebih besar atau sama dengan 50 ha), dan kegiatan eksploitasi batubara menyangkut kapasitas dan jumlah material penutup yang dipindahkan.

Dokumen Amdal tersebut memuat pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/atau kegiatan, evaluasi kegiatan di sekitar lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan, saran masukan serta tanggapan masyarakat, perkiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi bilamana rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan, evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan layak atau tidaknya lingkungan hidup, dan rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.

Selain Amdal yang dituangkan dalam Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), ketentuan dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1457K/28/MEM/2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Lingkungan di Bidang Pertambangan dan Energi menyebutkan bahwa pemegang KP juga

harus menyertakan dokumen UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan)/UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan) bilamana usaha/kegiatan yang dilaksanakan tidak disertai kewajiban menyertakan Amdal.

Sebagai bagian dari kegiatan pengelolaan lingkungan, buruknya dampak dari kegiatan penambangan juga menjadi perhatian pemerintah. Dalam Lampiran VII Kepmen ESDM Nomor 1453 K/29/MEM/2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum dikenal adanya kegiatan reklamasi yaitu kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan umum, agar dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai peruntukannya.

Selanjutnya pengaturan kegiatan reklamasi dalam lampiran ini diatur kembali oleh Menteri Negara Energi dan Sumber Daya Mineral melalui Peraturan Menteri ESDM No. 18 Tahun 2008, dan menambahkan pengaturan mengenai kegiatan penutupan tambang. Penutupan tambang adalah kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat dihentikannya kegiatan penambangan dan/atau pengolahan dan pemurnian untuk memenuhi kriteria sesuai dengan dokumen Rencana Penutupan Tambang.

7. Pengaturan lingkungan Hidup dalam Kaitan dengan Pengelolaan Pertambangan

Beberapa ketentuan hukum yang mengatur tentang lingkungan hidup khususnya yang berkaitan dengan aktivitas pertambangan adalah:¹³⁴

1. Tap MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBNH, bagian F Kebijakan Pembangunan Lima Tahun Keenam, khususnya mengenai pertambangan disebutkan; “pembangunan pertambangan diarahkan untuk memanfaatkan kekayaan sumber daya alam tambang secara hemat dan optimal bagi pembangunan nasional demi kesejahteraan rakyat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup serta ditujukan untuk menyediakan bahan baku bagi industri dalam negeri bagi keperluan energi dan berbagai keperluan masyarakat, serta untuk meningkatkan ekspor, meningkatkan

¹³⁴ Rizal Muchtazar., “Strategi Pengelolaan Lingkungan Hidup”, <http://www.scribd.com/doc/64577875/Strategi-Pengelolaan-Lingkungan-Hidup-x>, di akses tanggal 4 November 2010, 11.52 wita.

penerimaan negara dan pendapatan daerah serta memperluas lapangan kerja dan kesempatan usaha”. Selanjutnya, dinyatakan juga bahwa; Pembangunan lingkungan hidup yang merupakan bagian penting dari ekosistem yang berfungsi sebagai penyangga kehidupan seluruh makhluk hidup di muka bumi diarahkan pada terwujudnya kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam keseimbangan dan keserasian yang dinamis dengan perkembangan kependudukan agar dapat menjamin pembangunan nasional yang berkelanjutan. Pembangunan lingkungan hidup bertujuan untuk meningkatkan mutu, memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan, merehabilitasi kerusakan lingkungan hidup, mengendalikan pencemaran dan perusakan serta untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup”.

2. Undang-undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebutkan: “aspek perlindungan lingkungan ini dipertegas dengan perlunya Amdal, reklamasi serta pengelolaan pasca tambang termasuk dana jaminannya, kemudian bukan hanya pemegang Ijin Usaha Pertambangan yang berkewajiban melaksanakan pengembangan wilayah dan masyarakat, pemerintah daerah pun wajib menyusun program pengembangan wilayah dan masyarakat sekitar tambang”.
3. Undang- undang No 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, pada Bab VI Pasal 18 ayat (1) menyebutkan; “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan”.
4. *Mijn politie reglement* 1930, tentang Peraturan Keselamatan Kerja Pertambangan (Stb.1930 No. 41) dalam Pasal 228 dan Pasal 354 mengatur tentang lingkungan hidup, lingkungan kerja, kesehatan kerja dan kebersihan lingkungan perusahaan pertambangan.
5. Peraturan Pemerintah No 51 tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak lingkungan Pasal 2 ayat (1) menyebutkan; “Usaha atau kegiatan yang diperkirakan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup meliputi:
 - a. Perubahan bentuk lahan dan bentang alam.
 - b. Eksploitasi sumberdaya alam baik yang terbaharui maupun yang tak terbaharui.
 - c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, kerusakan dan kemerosotan sumberdaya alam dalam pemanfaatannya.
 - d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan sosial dan budaya.
 - e. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi pelestarian kawasan.
 - f. Konservasi sumberdaya alam dan atau perlindungan cagar budaya.
 - g. Instroduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis-jenis hewan dan jasad-jasad renik.
 - h. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non-hayati.
 - i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan.
 - j. Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan mempengaruhi pertahanan Negara.

6. Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang.

Selain ketentuan-ketentuan hukum tersebut di atas, dikeluarkan juga sejumlah Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi serta Peraturan-peraturan lainnya mengenai Kewajiban Pemegang Kuasa Pertambangan, para Kontraktor terhadap penanggulangan, pencegahan, pelestarian dan gangguan perusakan dan pencemaran dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagai akibat adanya pertambangan mineral atau usaha pengelolaan bahan galian, antara lain:¹³⁵

1. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 103.K/008/M.PE/1994 tanggal 19 Januari 1994 tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Rencana Pengelolaan Lingkungan dan Rencana Pemantauan Lingkungan Dalam Bidang Pertambangan dan Energi.
2. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 89.K/008/M.PE/1995 tanggal 2 Mei 1995 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan untuk Kegiatan Pertambangan Umum, Minyak dan Gas Bumi serta Listrik dan Pengembangan Energi.
3. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1211.K/008/M.PE/1995 tanggal 17 Juli 1995 tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Pengrusakan dan Pencemaran Lingkungan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Umum.
4. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1256.K/008/M.PE/1996 tanggal 9 Agustus tentang Pedoman Teknis Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan untuk Kegiatan Pertambangan dan Energi.
5. Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum Nomor 336.K/271/DDJP/1996 tentang Jaminan Reklamasi.

Berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan, sebagai suatu petunjuk keterkaitan hubungan antara sektor pertambangan dengan lingkungan. Bentuk pengaturan yang demikian banyak itu merupakan salah satu upaya pelestarian lingkungan di sektor pertambangan.

Banyaknya peraturan hukum bukanlah menjadi suatu jaminan pelaksanaan pelestarian lingkungan hidup, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah kesadaran hukum semua pihak yang terlibat untuk mematuhi atau menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan dan lingkungan hidup.

¹³⁵ *Ibid*

Perhatian terhadap masalah lingkungan hidup secara menyeluruh oleh masyarakat dan pemerintah Indonesia baru mulai tampak pada awal dekade tahun 1980-an. Padahal masyarakat Internasional sudah mempermasalahkannya pada awal tahun 70-an melalui Konferensi tentang Lingkungan Hidup di Stockholm. Perhatian tersebut muncul setelah masyarakat Internasional menyadari dampaknya pada awal dekade tahun 70-an sampai sekarang.

Di Indonesia perhatian tersebut ditandai secara serius dengan lahirnya Undang-undang No 4 tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup yang telah disempurnakan dengan Undang-undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan telah disempurnakan lagi dengan Undang-undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kesadaran akan permasalahan lingkungan hidup mendorong pula Indonesia untuk mulai mempersoalkan hubungan antara lingkungan hidup dan prioritas pembangunan yang sangat mendesak seperti penguasaan pertambangan.

Pengusahaan pertambangan disadari termasuk salah satu kegiatan yang cukup banyak menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Sub sektor pada sektor pertambangan dan energi, tiga diantaranya yaitu; subsektor Pertambangan Umum, Minyak dan Gas Bumi, listrik dan Pengembangan Energi Baru merupakan sub sektor yang kegiatannya berpotensi menimbulkan permasalahan terhadap lingkungan, berupa pengrusakan dan pencemaran lingkungan perairan, tanah dan udara, yang dapat mengakibatkan kerugian bagi kehidupan manusia.

Pencemaran tersebut selanjutnya akan menimbulkan dampak turunan yang akhirnya dapat menimbulkan persepsi negatif masyarakat terhadap kegiatan usaha pertambangan. Pada kegiatan pertambangan modern, memindahkan dan mengolah ribuan ton batuan dan biji setiap hari sudah merupakan hal biasa. Topografi suatu daerah yang terbentuk sebagai suatu hasil proses alam yang berlangsung selama ratusan ribu tahun, bahkan jutaan tahun dapat diubah dan dirombak oleh peralatan pertambangan yang berukuran raksasa hanya dalam waktu singkat.

Aliran sungai dapat diubah arahnya dalam proses pembukaan tambang. Tanah kering dapat berubah menjadi danau dan muncullah bukit-bukit buatan yang terbentuk dari buangan tambang. Keadaan yang demikian akan

menimbulkan benturan kepentingan antara usaha pertambangan di satu pihak dan usaha menjaga kelestarian alam lingkungan di lain pihak. Meskipun masalah ini bukan masalah baru, tetapi benturan kepentingan antara pertambangan dengan kelestarian alam lingkungan baru terasa dan bahkan menjadi masalah sejak tiga puluh tahun terakhir. Masalah lingkungan yang dapat timbul akibat usaha pertambangan memang beraneka ragam sifat dan bentuknya:

1. Usaha pertambangan dalam waktu yang relatif singkat dapat mengubah bentuk topografi dan keadaan muka tanah sehingga dapat mengubah keseimbangan sistem ekologi bagi daerah sekitarnya.
2. Usaha pertambangan dapat menimbulkan berbagai macam gangguan antara lain; pencemaran akibat debu dan asap yang mengotori udara dan air, limbah air, tailing serta buangan tambang yang mengandung zat-zat beracun. Gangguan juga berupa suara bising dari berbagai alat berat, suara ledakan eksplosif dan gangguan lainnya.

Pertambangan yang dilakukan tanpa mengindahkan keselamatan kerjadan kondisi geologi lapangan, dapat menimbulkan tanah longsor, ledakan tambang, keruntuhan tambang dan gempa. Namun demikian dengan kemampuan teknologi pertambangan pula, sampai saat ini pengaruh negatif yang diakibatkan oleh usaha pertambangan dapat diminimalkan.

8. Kewenangan atas Pengelolaan Pertambangan

Sebelum berlakunya Undang-undang No 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat.

Hal tersebut disebabkan oleh sistem pemerintahan sebelum berlakunya Undang-undang No 22 Tahun 1999 jo. Undang-undang No 32 tahun 2004 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pengelolaan pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, maupun lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun, sejak berlakunya Undang-undang No 22 Tahun 1999 jo. Undang-undang No 32 Tahun 2004, maka kewenangan dalam pemberian izin

diserahkan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pertambangan umum, antara lain, adalah:¹³⁶

1. penetapan kebijakan nasional;
2. pembuatan peraturan perundang-undangan;
3. penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria;
4. penetapan sistem perizinan pertambangan nasional;
5. penetapan Wilayah Pertambangan yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
6. pemberian Izin Usaha Pertambangan, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
7. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
8. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai;
9. pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi;
10. pengevaluasian IUPK Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik;
11. penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi;

¹³⁶ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

12. penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat;
13. perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan;
14. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah;
15. pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan;
16. penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan Wilayah Usaha Pertambangan dan Wilayah Pencadangan Negara;
17. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional;
18. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang;
19. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional;
20. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan;
21. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah pusat, pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan antara lain adalah:¹³⁷

1. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
2. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah darat dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
3. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah darat dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;

¹³⁷ *Ibid*

4. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas di wilayah darat dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil;
5. penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya;
6. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah;
7. penyusunan neraca atas pengelolaan sumber daya mineral dan batubara pada daerah;
8. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di daerah;
9. pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
10. pengkoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya;
11. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi atas pengelolaan tambang kepada pemerintah pusat dan daerah;
12. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor Pemerintah pusat dan daerah;
13. pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah terhadap reklamasi lahan pasca tambang;
14. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah kota dan kabupaten dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Pemerintah kabupaten dan kota juga diberikan kewenangan dalam pengelolaan pertambangan antara lain, adalah:

1. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
2. pemberian IUP dan IPR (Izin Pertambangan Rakyat), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kota dan kabupaten dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil;

3. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada wilayah kota dan kabupaten dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil;
4. penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi atas pertambangan mineral dan batubara;
5. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kota dan kabupaten;
6. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kota dan kabupaten;
7. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup sekitarnya;
8. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
9. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi kepada pemerintah dalam hal ini kepada Menteri dan gubernur;
10. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
11. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang; dan peningkatan kemampuan aparatur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah kota dan kabupaten dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Walaupun pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk pengelolaan pertambangan, namun semua kebijakan yang berkaitan dengan pertambangan umum masih didominasi oleh pemerintah pusat. Seperti yang menandatangani kontrak karya pada wilayah kewenangan pemerintah daerah dengan perusahaan pertambangan. Segala hal yang berkaitan dengan substansi kontrak karya telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Ini berarti pemerintah kabupaten dan kota tidak dapat mengembangkan substansi kontrak karya sesuai dengan kebutuhan daerah.

B. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Pikir

Kerangka pikir disertasi ini didasari pada tiga substansi kerangka pikir utama yaitu:

1. Tanggung jawab pemulihan lingkungan pertambangan yang meliputi tanggung jawab negara (*state responsibility*), dan tanggung jawab korporasi (*corporate responsibility/liability*),
2. Instrumen Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan Instrumen hukum berkelanjutan (*sustainable law*) sebagai sumber nilai normatif dalam mengatur agar kegiatan pemulihan lingkungan investasi pertambangan dapat berorientasi pada sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan,
3. Peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam pertambangan memberi kontribusi positif dalam mewujudkan tanggung jawab pemulihan lingkungan dalam kegiatan investasi pertambangan yang berkelanjutan.

ad.1. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Pertambangan

Negara sebagai organisasi kekuasaan diberikan kekuasaan oleh rakyat terhadap pengelolaan sumber daya alam. Hak menguasai negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada negara untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya alam untuk mencapai tujuan negara melalui pembangunan berkelanjutan untuk kesejahteraan masyarakat.

Undang-undang No 32 Tahun 2009 menegaskan tentang tanggung jawab negara terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Asas tanggung jawab negara dalam pengelolaan lingkungan adalah:

- a) negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b) negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

- c) negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Jika dilihat dari tanggung jawab negara dalam Undang-undang No 32 Tahun 2009 maka dapat dikategorikan bentuk tanggung jawab negara pada umumnya terhadap persoalan-persoalan lingkungan atau segala hal yang menyangkut kebijakan publik atas masalah-masalah sumber daya alam dan bukan, dalam pengertian *ecological liability* tetapi dalam bentuk tanggung jawab (*responsibility*) yang dikaitkan dengan pertanggungjawaban politik (*political responsibility*), pertanggungjawaban administratif (*governmental responsibility*), pertanggungjawaban sosial (*social responsibility*) dan pertanggungjawaban moral (*moral responsibility*).

Secara konkrit bentuk tanggung jawab negara (*state responsibility*) tidak lagi hanya dalam paradigma klasik *government is to govern* tetapi bersifat *government is to serve the people*. Disamping tanggung jawab negara, maka dalam kaitan dengan pengelolaan sumber daya alam modern, tanggung jawab perusahaan atau badan usaha juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pertanggungjawaban dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Sistem kekuasaan yang dimiliki oleh perusahaan atau badan usaha terhadap pengelolaan lingkungan hidup adalah bersifat *derivative* artinya pemberian kekuasaan pengelolaan sumber daya alam tersebut berasal dari kekuasaan negara atau pemerintah yang kemudian dialihkan kepada perusahaan atau badan usaha untuk mengolah sumber daya alam tersebut dengan baik dan tanpa merusak dan mencemari lingkungan

Tanggung jawab perusahaan atau badan usaha dalam pengelolaan sumber daya alam disamping sifatnya tanggung jawab moral (*moral responsibility*) tetapi juga bersifat *eco liability*, artinya disamping tanggung jawab yang bersifat sosial dan moral tetapi lebih ditekankan pada pertanggungjawaban secara kompensasi ganti rugi, bahkan dalam Undang-undang No 32 tahun 2009 secara tegas untuk perusakan dan pencemaran lingkungan dalam kategori ancaman serius terhadap lingkungan diberlakukan tanggung jawab mutlak (*strict liability*) jika terjadi perusakan dan pencemaran lingkungan dalam kaitan dengan pengelolaan sumber daya alam pertambangan.

Ad..2. Instrumen Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) dan Instrumen Hukum Berkelanjutan (*Sustainable Law*)

Perubahan paradigma filosofi pengelolaan lingkungan sumber daya alam yang semula lebih menitik beratkan pada pandangan filosofi *antropocentrisme* yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup dan penderitaan manusia secara global, ke pandangan *ecocentrisme* yang lebih *holistik* dalam pengelolaan lingkungan sumber daya alam dan telah melahirkan konsep pembangunan berkelanjutan dan juga instrumen hukum yang berkelanjutan.

Makna berkelanjutan sumber daya alam hendak diresepsi dalam pola pembangunan sumber daya alam pertambangan melalui tanggung jawab lingkungan agar setiap *public policy* (kebijakan publik) perizinan usaha pengelolaan sumber daya alam pertambangan harus menjamin keberlanjutan lingkungan baik lingkungan fisik, sosial maupun ekonomi.

Peranan hukum dalam pembangunan adalah bagaimana nilai-nilai pembangunan berkelanjutan mampu menjadi sumber norma bagi pengelolaan sumber daya alam pertambangan sehingga konsep hukum yang berkelanjutan dapat menjadi model hukum yang spesifik mengatur pengelolaan sumber daya alam, sehingga nilai keberlanjutan sumber daya alam dapat difasilitasi oleh aturan-aturan hukum yang menjamin keberlanjutan lingkungan, sosial dan ekonomi.

Investasi pertambangan hendak dilihat sebagai salah satu cara yang obyektif dari negara dalam melaksanakan tujuan dan fungsi negara dalam rangka mencapai kemakmuran rakyat. Pada posisi tersebut maka investasi pengelolaan sumber daya alam pertambangan harus dimaknai dalam konteks berkelanjutan agar tidak menjadi beban pembangunan dan beban bagi masyarakat akibat pencemaran dan perusakan lingkungan fisik, sosial dan lingkungan ekonomi.

Pemulihan lingkungan usaha investasi pertambangan mensyaratkan bahwa usaha investasi pertambangan harus benar-benar mampu memberikan jaminan kelayakan secara komprehensif bahwa lingkungan fisik, sosial dan ekonomi masyarakat dapat tetap berkelanjutan baik dalam masa pra, produksi dan pasca tambang.

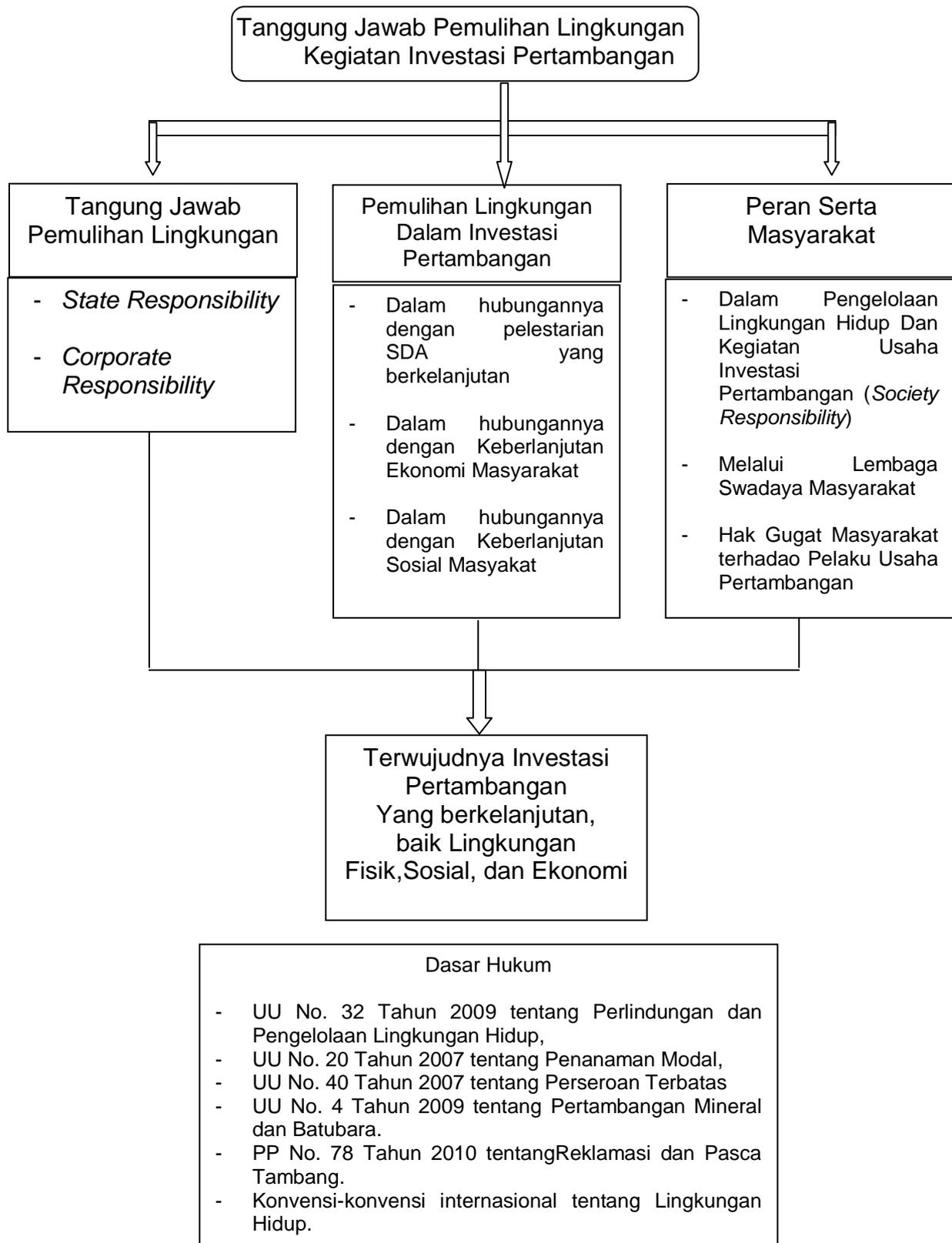
ad.3. Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam pertambangan masih menjadi persoalan dalam akses pengambilan keputusan investasi pertambangan di Indonesia. Pendekatan-pendekatan pembangunan dalam investasi pengelolaan pertambangan yang cenderung bersifat *top down*, telah menjadi pemicu (*trigger*) permasalahan investasi pertambangan di Indonesia.

Prinsip keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang menempatkan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat dan baik yang harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan pelaksanaan investasi pertambangan, demokratisasi pengelolaan lingkungan hidup dalam prinsip-prinsip *good governance*, pengelolaan lingkungan hidup serta bentuk peran serta baik melalui perwakilan, peran serta langsung (*Inspraak-inquiry*) masyarakat, untuk menentukan boleh tidaknya suatu investasi pertambangan demi melindungi kepentingan mereka dari dampak perusakan dan pencemaran lingkungan termasuk hak gugat dari masyarakat (administratif, perdata) terhadap pelaksanaan investasi pertambangan.

Tiga substansi kerangka pikir tersebut di atas akan dijabarkan secara mendalam dalam pembahasan sehingga diharapkan dapat menghasilkan hasil pemikiran (*out put*) penelitian yang mampu menjawab terselenggaranya usaha investasi pertambangan yang menjamin keberlanjutan lingkungan baik fisik, sosial dan ekonomi.

2. Bagan Kerangka Pikir



3. Definisi Operasional Variabel

1. Tanggung Jawab lingkungan adalah kewajiban yang diletakan kepada subyek pengelola lingkungan baik oleh negara, badan usaha maupun individu atau perorangan untuk mengelola dan melaksanakan tindakan dalam pengelolaan lingkungan maupun jika terjadi perusakan dan pencemaran lingkungan.
2. Tanggung jawab lingkungan dapat bersifat *responsibility* dan *liability*. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggungjawab atas Undang-undang yang dilaksanakan. Adapun Istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik, administratif, sosial dan moral, sedangkan *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti bergantung atau mungkin yang meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. Dengan demikian, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan subyek hukum.
3. Pemulihan Lingkungan: adalah kegiatan yang harus dilaksanakan oleh subyek pengelola lingkungan yang melakukan pengelolaan lingkungan, melakukan perusakan dan pencemaran lingkungan, dengan tujuan agar fungsi lingkungan dapat berfungsi kembali. Pemulihan lingkungan pertambangan dalam hubungannya dengan konsep pembangunan berkelanjutan, tidak hanya dalam pemahaman lingkungan fisik saja tetapi juga harus diperhitungkan lingkungan sosial dan ekonomi masyarakat sekitar.
4. Pembangunan Berkelanjutan adalah pembangunan yang memperhatikan kebutuhan generasi masa kini dan tetap memperhatikan kebutuhan generasi yang akan datang dengan mengelola sumber daya alam secara bijaksana, adil dan berkelanjutan.
5. Peran Serta Masyarakat adalah hak masyarakat berupa akses untuk mengambil bagian dalam pengambilan keputusan dan atau kebijakan publik

pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam yang terkait dengan kepentingan langsung dari masyarakat di bidang lingkungan, sosial dan ekonomi.

6. Tanggung Jawab Negara adalah tanggung jawab negara baik dalam pengelolaan sumber daya alam, memelihara lingkungan hidup yang baik dan sehat serta mencegah perusakan dan pencemaran lingkungan.
7. Tanggung Jawab Badan Usaha adalah tanggung jawab badan usaha untuk memelihara lingkungan baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial dan ekonomi dalam kegiatan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan.
8. Keberlanjutan Lingkungan adalah kondisi lingkungan fisik lahan pertambangan yang telah direhabilitasi dari berbagai kerusakan dan pencemaran sehingga dapat berfungsi kembali sehingga dapat menjamin ekosistem yang ada.
9. Keberlanjutan Sosial adalah kondisi sosial masyarakat sekitar pertambangan yang tetap dapat melanjutkan aktivitas sosialnya setelah pertambangan berlangsung maupun pasca tambang.
10. Keberlanjutan Ekonomi adalah kondisi ekonomi masyarakat yang tetap terpelihara baik sumber ekonomi asli maupun sumber-sumber ekonomi lainnya yang merupakan proses pemberdayaan dari tanggung jawab sosial perusahaan.
11. Peran Serta Masyarakat adalah hak masyarakat untuk turut menentukan/mengambil bagian dalam pengambilan keputusan terhadap pelaksanaan kegiatan investasi pertambangan
12. Peran Serta Masyarakat (Tidak Langsung) adalah hak masyarakat untuk mewakili kepentingan mereka kepada lembaga-lembaga perwakilan politik maupun lembaga swadaya masyarakat.
13. Peran Serta Masyarakat (Langsung) adalah hak masyarakat untuk berperan serta secara langsung dalam menentukan kebijakan pelaksanaan investasi pertambangan
14. Peran Serta (Hak Gugat) adalah hak masyarakat untuk berperan serta dalam memperjuangkan hak mereka baik dalam hal pemberian IUP maupun jika terjadi kerusakan dan pencemaran lingkungan

15. Investasi Pertambangan yang berkelanjutan, lingkungan fisik, sosial dan ekonomi adalah investasi yang memperhatikan kaidah-kaidah lingkungan serta mampu menjamin keberlanjutan, baik lingkungan fisik, ekonomi dan sosial.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum dogmatik (*dogmatic law research*) atau penelitian doktrinal. Kemudian sebagai penelitian hukum normatif, metode pendekatan yang diterapkan untuk membahas permasalahan penelitian adalah melalui pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Analytical and Conceptual Approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*) dengan menggunakan penalaran deduktif dan/atau induktif guna mendapatkan dan menemukan kebenaran objektif. Penelitian hukum normatif dipergunakan dengan titik berat penafsiran hukum dan konstruksi hukum untuk mendapatkan kaidah-kaidah hukum, konsepsi-konsepsi, inventarisasi peraturan hukum serta penerapan hukum *in concreto* yang melandasi tanggungjawab pemulihan lingkungan dalam kegiatan investasi pertambangan.

Metode penelitian juridis normatif menekankan pada data sekunder dengan mempelajari dan mengkaji asas-asas atau prinsip-prinsip hukum baik dalam kaidah hukum positif, kasus-kasus maupun ketentuan-ketentuan perundang-undangan nasional dan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti, yaitu mengenai; "Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif sehingga muncul pemikiran atau teori yang dapat digunakan dalam proses penelitian.

Oleh karena hukum pada dasarnya terdiri atas ide-ide dan konsep-konsep yang abstrak, maka untuk memperoleh gambaran bagaimana ide-ide tersebut diwujudkan dalam praktik, penelitian ini juga melibatkan dimensi empiris secara proporsional atau yang dikenal sebagai aspek *socio-legal*. Tujuannya agar dapat memberikan penjelasan tentang gejala hukum yang diinterpretasi secara faktual, di mana faktor sosial dapat dijelaskan dengan bantuan hukum, demikian pula kaidah-kaidah hukum dapat dijelaskan dengan bantuan fakta-fakta sosial.¹³⁸

¹³⁸J.J.H. Bruggink, (Alih Bahasa B. Arief Shidarta, *Refleksi tentang Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 163.

Penelitian *socio-legal* atau empirik dengan melakukan kajian langsung terhadap data lapangan khususnya terkait dengan peran serta masyarakat dalam kegiatan investasi pertambangan dengan melakukan pengamatan, wawancara yang terukur pada sample yang bersifat acak (*purposive sample*).

Di samping itu digunakan pula metode deskriptif analitis yang bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan dengan jelas tentang Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan dikaitkan dengan praktik hukum serta pendapat para ahli mengenai masalah yang diteliti kemudian dianalisis guna memperoleh jawaban atas pokok permasalahan yang diteliti.

B. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian di Provinsi Sulawesi Utara meliputi Kabupaten Minahasa Utara, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Minahasa Selatan, Kabupaten Bolaang Mongondow, dan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.

Di Jakarta, lokasi penelitian dilaksanakan di Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL), dan Jaringan Advokasi Tambang (JATAM).

C. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi penelitian meliputi Provinsi Sulawesi Utara. Sampel penelitian lapangan meliputi 5 Kabupaten dari 14 Kabupaten di Sulawesi Utara yang meliputi Kabupaten Minahasa Utara, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Minahasa Selatan, Kabupaten Bolaang Mongondow, Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, dengan sampel penelitian pada Pemerintah Daerah Kabupaten, perusahaan pertambangan serta masyarakat lingkaran tambang di daerah-daerah tersebut.

Sampel penelitian untuk pengumpulan data sekunder terdiri atas pejabat pemerintah yang bertanggungjawab langsung dalam kegiatan usaha investasi pertambangan 5 orang, pelaku usaha pertambangan 5 orang (mewakili perusahaan dan pengelola pertambangan rakyat) dan 20 orang masyarakat (tokoh-tokoh masyarakat) pada daerah lingkaran tambang seperti tokoh pemerintahan, tokoh agama dan tokoh masyarakat.

D. Jenis Data

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui penelitian empiris dan data sekunder berupa penelitian kepustakaan yang dilakukan terhadap pelbagai macam sumber-sumber bahan hukum yang dapat diklarifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:¹³⁹

- 1) Bahan hukum primer (*primary resource* atau *authoritative records*), berupa UUD 1945, peraturan perundang-undangan : UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 20 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara serta konvensi internasional tentang Lingkungan Hidup.
- 2) Bahan hukum sekunder (*secondary resource* atau *not authoritative records*), berupa bahan-bahan hukum yang dapat memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, seperti literatur, hasil-hasil, makalah-makalah dalam seminar, artikel-artikel berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, pertambangan dan investasi.
- 3) Bahan hukum tersier, berupa bahan-bahan hukum yang dapat memberi petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti berasal dari kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

E. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara melakukan penelitian dokumen, pengamatan, dan wawancara. Teknik

¹³⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13, lihat pula: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 141, Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 93.

pengumpulan data yang digunakan adalah selain meneliti secara langsung dokumen-dokumen yang berkaitan dengan topik yang diteliti, juga melakukan wawancara dan menyusun kuesioner terukur kepada pihak-pihak yang terkait tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

F. Teknik Analisis Data

Data-data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode analisis juridis kualitatif dan hasil analisis disajikan dengan menggunakan metode deskriptif analitis.

Pengolahan dan penganalisaan data yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif menekankan pada segi pengamatan langsung secara partisipatif dari penelitian. Dengan demikian dapat diungkapkan fenomena-fenomena yang terjadi serta hal-hal yang melatarbelakanginya yang pada akhirnya akan menghasilkan gambaran yang jelas, terarah dan menyeluruh dari masalah yang menjadi objek penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dari Negara dan Badan Usaha Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan Yang Berkelanjutan

1. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dari Negara Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan Yang Berkelanjutan

a. Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan dan Pengeolaan Lingkungan

Kaitannya dengan teori negara hukum kesejahteraan, peran negara terkait dengan kewenangan yang diperoleh negara untuk mengelolah sumber daya alam. Sistem hukum di Indonesia memberikan hak kepada negara berupa hak menguasai yang bersifat luas untuk mengelola bumi air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Tanggung jawab negara terkait dengan fungsi negara dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi penting ketika hal tersebut dikaitkan dengan persoalan kesejahteraan masyarakat. Tanggungjawab negara terhadap pengelolaan lingkungan hidup merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya manusia mengelola alam, disamping upaya-upaya manusia secara pribadi untuk kelangsungan hidupnya.

Pengelolaan dalam hubungannya dengan hukum lingkungan berkaitan dengan kekuasaan atau kewenangan yaitu siapa yang diberi tanggung jawab mengelola lingkungan tersebut. Dalam konsep hukum lingkungan menurut Siahaan, salah satu aspek hukum lingkungan adalah adanya suatu institusi yang memiliki kekuasaan (*power*) untuk melakukan pengelolaan atas sumber-sumber daya alam dan lingkungan. Dari segi yuridis, kekuasaan (*power*) berhubungan dengan wewenang.wewenang bersumber dari kekuasaan, dan suatu kewenangan tidak mungkin ada jika tidak turun dari kekuasaan negara, di mana kekuasaan itu sendiri adalah negara (*state*). Sumber kekuasaan di dalam pola hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah negara.¹⁴⁰

Istilah kekuasaan yang kemudian menerbitkan kewenangan, dalam penjabarannya menurut Siahaan, menggunakan berbagai pola tindak

¹⁴⁰ N.H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2008, hlm. 76.

manajemen seperti perencanaan (*planning*), pengawasan (*controlling*), pengorganisasian/kelembagaan, pengaturan, pengelolaan dan sebagainya.¹⁴¹

Menurut Aminuddin Ilmar, antara kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab negara¹⁴² dalam sistem pemerintahan modern, setiap kekuasaan negara selalu diikuti dengan tanggung jawab dan kewajiban. Dalam teori diketahui bahwa dalam sistem pembentukan kekuasaan negara berlaku prinsip, bahwa setiap kekuasaan dalam hal ini kekuasaan negara wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesiapan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan itu. Beban tanggung jawab ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.

Dalam Pasal 2 Undang-undang No. 32 Tahun 2009, tanggung jawab negara dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:

- (a) Asas tanggung jawab Negara, bahwa negara dan pemerintah menjamin pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara juga menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain dari pada itu, negara juga harus mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- (b) Asas kelestarian dan keberlanjutan, bahwa setiap orang atau individu di muka bumi ini memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pengelolaan dan pelestarian serta daya dukung ekosistem dengan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.
- (c) Asas keserasian dan keseimbangan, bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
- (d) Asas keterpaduan, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.
- (e) Asas manfaat, bahwa segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012, hlm. 27.

- (f) Asas kehati-hatian, bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan terhadap pengelolaan lingkungan hidup.
- (g) Asas keadilan, bahwa perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
- (h) Asas eko-region, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.
- (i) Asas keanekaragaman hayati, bahwa perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati tersebut yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang bersama-sama dengan unsur non-hayati lain di sekitarnya secara keseluruhan membentuk suatu eko-sistem.
- (j) Asas pencemar membayar, bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.
- (k) Asas partisipatif, bahwa setiap anggota masyarakat di dorong untuk berperan secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- (l) Asas kearifan lokal, bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.
- (m) Asas tata kelola pemerintahan yang baik, bahwa perlindungan dan pengelolaan atas lingkungan hidup yang dilakukan oleh pemerintah harus dijiwai oleh prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
- (n) Asas otonomi daerah, bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya asas tanggung jawab negara dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dijabarkan dalam 3 hal pokok yaitu:

- 1) Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan,
- 2) Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- 3) Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan fungsi lingkungan hidup.

1) Tanggung Jawab Negara dalam Menjamin Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Penjabaran asas tanggung jawab negara yang pertama, terkait dengan bagaimana negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam yang harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat yang tidak hanya bagi generasi kini, tetapi juga untuk generasi masa depan.

Pemanfaatan sumber daya alam dengan sendirinya berhubungan dengan konsep kekuasaan negara terhadap sumber daya alam. Kekuasaan terhadap sumber daya alam, dalam konstitusi Negara Indonesia diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang ada di atasnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pasal tersebut diberikan penegasan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi kekuasaan dan kewenangan untuk menguasai bumi, air serta kekayaan alam yang ada di atasnya.

Terdapat dua hal pokok yang perlu dipahami terkait dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan penjabaran tanggung jawab negara, yaitu pertama, mengenai hak menguasai negara, dan kedua, bagaimana hak menguasai negara tersebut dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Bagir Manan, Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar konstitusional hak penguasaan negara atas bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, "Hak penguasaan Negara" yang berdasar konstitusi tersebut "dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kedua aspek kaidah itu tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya merupakan satu kesatuan sistematis. Hak penguasaan Negara merupakan instrumen (bersifat instrumetal), sedangkan "dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" merupakan tujuan.¹⁴³

¹⁴³ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Pres, Yogyakarta, 2004, hlm. 22

Antara kata menguasai dan kata untuk kemakmuran rakyat mempunyai suatu korelasi yang erat. Korelasi mana hendak menegaskan, bahwa ketika negara menguasai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka implementasi hak tersebut harus dimaknai untuk kemakmuran rakyat dan bukan hanya untuk kemakmuran negara atau badan usaha sebagaimana yang terjadi saat ini.

Menurut Abrar Saleng, untuk memahami pengertian dikuasai oleh negara, maka terlebih dahulu dilakukan penafsiran secara etimologis. Dikuasai oleh negara (kalimat pasif) mempunyai padanan arti negara menguasai atau penguasaan negara (kalimat aktif). Pengertian kata “menguasai” ialah berkuasa atas (sesuatu), memegang kekuasaan (sesuatu), sedangkan pengertian kata “penguasaan” berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan”. Dengan demikian pengertian kata penguasaan lebih luas dari kata menguasai.¹⁴⁴

Hak menguasai dari negara terkait dengan kekuasaan dan fungsi dari negara. Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat diberikan kekuasaan, wewenang untuk mengatur, mengelolah bumi, air serta kekayaan alam tersebut.

Menurut Siahaan, kata dikuasai pada intinya mengatur (*regulating, making policy*), mengelola (*managing*), mengendalikan (*controlling*), atau mengembangkan (*developing*).¹⁴⁵

Kekuasaan negara tersebut berkaitan erat dengan fungsi negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Friedman¹⁴⁶, bahwa ada empat fungsi Negara dalam bidang ekonomi yaitu :

- 1) Fungsi Negara sebagai *provider* (penjamin). Fungsi ini berkenan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial.
- 2) Fungsi negara sebagai *regulator* (pengatur). Kekuasaan negara untuk mengatur merupakan wujud dari fungsi sebagai regulator. Bentuknya bermacam-macam, ada yang berupa peraturan perundang-undangan, tetapi juga bersifat peraturan kebijaksanaan. Secara sektoral msalnya

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 21.

¹⁴⁵ N.H. T. Siahaan, *Op-cit*.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 49.

- pengaturan tentang investasi di sektor industri pertambangan, ekspor-impor, pengawasan dan lain-lain.
- 3) Fungsi negara sebagai *entrepreneur* (melakukan usaha ekonomi). Fungsi ini sangat penting dan perkembangannya sangat dinamis. negara dalam kedudukan demikian, menjalankan sektor tertentu dalam bidang ekonomi melalui badan usaha milik negara (*state owned corporation*). Sifat dinamis tersebut berkaitan dengan usaha yang terus menerus dilakukan untuk menciptakan keseimbangan dan hidup berdampingan (*co-existence*) antara peran sektor swasta dan sektor publik.
 - 4) Fungsi negara sebagai *umpire* (wasit, pengawas). Dalam kedudukan demikian, negara dituntut untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor-sektor tertentu dalam bidang ekonomi, diantaranya mengenai perusahaan negara. Fungsi terakhir ini diakui sangat sulit, karena disatu pihak negara melalui perusahaan negara selaku pengusaha, tetapi di lain pihak ditentukan untuk menilai secara adil kinerjanya sendiri dibanding dengan sektor swasta yang lainnya.

Fungsi Negara dalam implementasi terhadap hak menguasai dari negara terhadap bumi, air serta kekayaan alam yang ada didalamnya tidak dapat dilepaskan dengan bagaimana hak menguasai tersebut dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Apakah hak menguasai dari negara atas bumi, air serta kekayaan alam yang ada didalamnya telah dilaksanakan pemanfaatannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ataukah sebaliknya pelaksanaan hak tersebut telah memberikan kondisi yang sebaliknya bagi masyarakat.

Secara teoretis, fungsi negara dilaksanakan dalam rangka melaksanakan tujuan negara. Tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan sebenarnya telah memberikan jaminan terhadap pelaksanaan hak menguasai dari negara bahwa negara akan melaksanakan hak tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Katasebesar-besarnya merujuk pada penekanan prioritas bahwa pengelolaan bumi air dan kekayaan alam harus memprioritaskan porsi atau prosentase terbesar untuk kemakmuran rakyat dan bukan untuk kepentingan lainnya. Sedangkan pemahaman kemakmuran rakyat secara sederhana dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan hak tersebut harus memberikan jaminan tidak boleh merugikan, membawa ketidakadilan, membawa kemiskinan dan penderitaan bagi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikemukakan bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan tersebut selaras dengan konsep bahwa

kekuasaan negara berupa hak menguasai dari negara harus dilaksanakan untuk mencapai kemakmuran rakyat, hal mana sesuai dengan pemahaman bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan yang dengan sendirinya sebagai negara kesejahteraan prinsip pokoknya harus menjamin kesejahteraan rakyatnya.

Dalam konsep tanggung jawab negarakaitannya dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, kesejahteraan rakyat tidak dibatasi pada pemahaman rakyat masa kini, tetapi juga meliputi pemahaman terhadap generasi masa depan, sehingga pemanfaatan sumber daya alam yang tidak memperhatikan aspek berkelanjutan dengan sendirinya tidak sesuai dengan konsep kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

Salah satu persoalan penting diabad XX dan abad XXI yang dihadapi oleh negara-negara di dunia adalah perusakan lingkungan sebagai dampak pembangunan yang telah membawa malapetaka kesengsaraan, baik yang bersifat lokal, regional, bahkan internasional. Upaya mewujudkan tujuan negara agar yang ditempuh oleh berbagai negara di dunia adalah dengan melaksanakan pembangunan, baik melalui pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maupun dengan melaksanakan pemanfaatan sumber daya alam.

Sebagai negara berkembang yang kaya akan sumber daya alam, maka pilihan pembangunan dominan ditengah keterbatasan ilmu pengetahuan dan teknologi yaitu bagaimana mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam untuk mencapai peningkatan mutu kehidupan masyarakat Indonesia

Pembangunan sebagai upaya sadar negara untuk mengembangkan semua potensi yang ada, termasuk sumber daya alam, demi kesejahteraan masyarakat, telah memberikan dampak yang luas bagi kemajuan kesejahteraan masyarakat, tetapi pada sisi yang lain telah memberikan tekanan terhadap lingkungan, karena pembangunan yang dilaksanakan lebih memberikan penekanan pada aspek ekonomi dan mengabaikan aspek lingkungan sebagai salah satu aspek yang harus di prioritaskan.

Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan arah bagaimana seharusnya menempatkan konsep pengelolaan perekonomian nasional dalam hubungannya dengan pembangunan dan lingkungan hidup. Pasal 33 ayat (4) menyatakan : Perekonomian nasional dilaksanakan berdasarkan atas demokrasi dengan

prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.

Perubahan substansi Pasal 33 ayat (4) secara khusus mencantumkan bagaimana seharusnya perekonomian nasional seharusnya diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip....., berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan....

Prinsip berkeadilan dengan demikian dimaksudkan bahwa perekonomian nasional harus menempatkan prioritas yang sama (adil) terhadap lingkungan dalam pengelolaan sumber daya alam. Dalam pelaksanaan pembangunan harus menempatkan kesederajatan, bahwa alam lingkungan dan manusia merupakan dua prioritas yang sama. Demikian halnya dengan pelaksanaan perekonomian yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam, kedudukan masyarakat perlu mendapatkan posisi yang adil ditengah pelaksanaan hak menguasai dari negara terhadap pengelolaan sumber daya alam termasuk oleh badan usaha.

Prinsip berkelanjutan harus menjadi landasan pertimbangan utama bagi pengelolaan perekonomian nasional. Bahwa konsep pembangunan ekonomi yang dikembangkan sebelumnya yang mengeksploitasi sumber daya alam tanpa memperhatikan konsep berkelanjutan sudah harus diroboh menjadi pengelolaan perekonomian nasional dilaksanakan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan serta keberlanjutannya, sehingga dapat juga dimanfaatkan, baik bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

Prinsip berwawasan lingkungan hendak memberi penegasan bahwa pengelolaan perekonomian tidak lagi hanya dalam tataran ekonomi. Kesalahan konsep pembangunan yang hanya menitikberatkan pembangunan pada aspek ekonomi telah memberikan dampak terhadap kesejahteraan manusia. Dengan dicantumkannya prinsip berwawasan lingkungan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka konsep perekonomian, konsep pembangunan dan konsep pemanfaatan serta pengelolaan sumber daya alam secara normatif harus berwawasan lingkungan.

Walaupun telah terjadi perubahan penting dalam konstitusi terhadap pentingnya memperhatikan prinsip efisiensi-keadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam pengelolaan perekonomian nasional dalam

pemahaman penulis, saat ini Indonesia baru memasuki fase implementasi substansi hukum dan masih sangat lemah dalam tataran implementasi pelaksanaan hukum itu sendiri.

Keberhasilan pelaksanaan perekonomian nasional yang efisien berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan akan sangat banyak ditentukan oleh peran negara sebagai pemegang mandat kekuasaan sekaligus yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan perekonomian nasional dan pengelolaan lingkungan hidup.

Kekuasaan negara terhadap bumi, air serta kekayaan alam yang ada didalamnya yang kemudian melahirkan hak menguasai dari negara terhadap sumber daya alam yang harus dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, dalam pelaksanaannya harus dipertanggungjawabkan oleh negara dengan berpedoman pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penguatan substansi materi kebijakan ekonomi dan lingkungan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bentuk konstitusionalisasi kebijakan ekonomi dan lingkungan, dalam pelaksanaannya, menurut Jimly Asshiddiqie, terlepas adanya pendelegasian dari rakyat yang berdaulat kepada para delegasi rakyat, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif itu, maka makna kekuasaan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi menurut sistem demokrasi politik dan ekonomi itu tidak dapat dikurangi dengan dalih kewenangan rakyat sudah diserahkan kepada para pejabat.¹⁴⁷

Mandat konstitusi dengan sendirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi ekonomi telah menempatkan lingkungan hidup sebagai salah satu syarat yang harus dipertimbangkan dalam pengelolaan perekonomian nasional. Menurut Jimly Asshiddiqie, semua kebijakan-kebijakan ekonomi yang dikembangkan haruslah mengacu dan/atau tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Dasar

¹⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hlm. 176

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika bertentangan, maka kebijakan yang melanggar dapat dibatalkan melalui proses pengadilan¹⁴⁸.

Implementasi hak menguasai negara dalam hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan perekonomian nasional tidak dapat dilepaskan dengan adanya konsep kekuasaan yang berkenaan dengan kewenangan (*authority*) dari negara.

Menurut Aminuddin Ilmar, dalam teori diketahui bahwa dalam sistem pembentukan kekuasaan, khususnya pembentukan kekuasaan negara berlaku suatu prinsip, bahwa setiap kekuasaan dalam hal ini kekuasaan negara wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan.¹⁴⁹

Bagaimana kekuasaan dalam bentuk kewenangan dalam pengelolaan perekonomian hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan hidup yang diberikan kepada negara, maupun kepada badan usaha, dengan demikian haruslah dipertanggungjawabkan agar pelaksanaannya secara normatif sesuai dengan amanat konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tanpa bisa dikurangi sedikitpun.

Pernyataan di atas hendak mempertegas tentang pemahaman yang selama ini masih mengakar pada pembuat, maupun pelaksana kebijakan, bahwa antara kebijakan pengelolaan lingkungan dan kebijakan perekonomian termasuk investasi dan pertambangan adalah dua rezim substansi yang berbeda, sehingga kedua persoalan tersebut diatur oleh dua rezim hukum yang berbeda, yaitu hukum lingkungan yang sifatnya perlindungan dan pelestarian alam, sedangkan investasi dan pertambangan sifatnya mengelola sumber daya alam, sehingga aspek perusakan lingkungan adalah hal yang tidak dapat dihindarkan.

Dengan berlakunya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pasal-pasal yang mengatur pelaksanaan hak menguasai dari negara dengan harus mempertimbangkan faktor-faktor efisiensi, keadilan, keberlanjutan dan berwawasan lingkungan,

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 177,

¹⁴⁹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012, hlm. 27.

maka dengan sendirinya setiap pemanfaatan sumber daya alam harus memperhatikan faktor lingkungan sebagai pertimbangan yang utama.

Salah satu bentuk pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan adalah melalui usaha investasi pertambangan. Dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dijelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berlandaskan demokrasi ekonomi untuk mencapai tujuan bernegara.

Untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia, diperlukan peningkatan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil, dengan menggunakan modal yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Bidang usaha penanaman modal di Indonesia meliputi semua bidang usaha sebagaimana di maksudkan dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 bahwa semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan.

Bidang usaha yang tertutup bagi penanam modal asing meliputi produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang, dan bidang usaha yang secara eksplisit dinyatakan tertutup berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan kriteria diatas, dapat disimpulkan bahwa bidang pertambangan merupakan bidang usaha yang terbuka bagi kegiatan penanaman modal di Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dari dukungan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengakomodir bahwa bidang pertambangan merupakan bidang yang terbuka untuk kegiatan penanaman modal.

Dalam Konsideran Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, dikemukakan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi

perekonomian nasional, dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Selanjutnya dikemukakan bahwa bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting, dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;

Dari konsiderans Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara secara jelas menunjukkan bahwa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis kembali menegaskan kegiatan usaha pertambangan khusus mineral dan batubara harus dilakukan dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional, untuk menopang perekonomian nasional dengan sasaran untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui suatu proses pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Dalam kaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batubara, maka sesuai Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian konsep diatas selaras dengan konsep yang dianut dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, bahwa kekuasaan negara atas pengelolaan sumber daya alam harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan aspek keberlanjutan terkait dengan pentingnya pembangunan ekonomi nasional maupun daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang harus diimplementasikan dalam pengelolaan mineral dan batubara.

Penguasaan mineral dan batubara oleh negara selanjutnya diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang dibagi sesuai bidang tanggung jawab dan kewenangan masing-masing.

Kewenangan pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

- a. penetapan kebijakan nasional;
- b. pembuatan peraturan perundang-undangan;

- c. penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria;
- d. penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara nasional;
- e. penetapan wilayah pertambangan yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- f. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
- g. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
- h. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
- i. pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi;
- j. pengevaluasian IUP Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik;
- k. penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi;
- l. penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat;
- m. perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara;
- n. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah;
- o. pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan;

- p. penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN;
- q. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional;
- r. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang;
- s. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional;
- t. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; dan
- u. peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan

Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah :

- a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- c. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- d. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- e. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya;
- f. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi;
- g. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi;

- h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi;
- i. pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- j. pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya;
- k. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada menteri dan bupati/walikota;
- l. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada menteri dan bupati/walikota;
- m. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang; dan
- n. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Untuk kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara antara lain :

- a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
- e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
- f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
- g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;

- h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
- i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada menteri dan gubernur;
- j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada menteri dan gubernur;
- k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
- l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Dalam melaksanakan usaha-usaha pertambangan dilakukan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP). Dalam Undang-undang No. 4 Tahun 2009, IUP kepada pengelola tambang diberikan oleh:

1. Bupati/Walikota apabila Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
2. Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten dan atau kota dalam satu provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
3. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Izin Usaha Pertambangan (IUP) tersebut diberikan kepada Badan Usaha, yang dapat berupa Badan Usaha Swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, dan perseorangan, yang dapat berupa orang perseorangan, perusahaan firma, atau perusahaan komanditer.

IUP tersebut diberikan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut, yaitu: Pemberian WIUP yang terdiri atas:

1. WIUP radioaktif yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. WIUP mineral logam yang diperoleh dengan cara lelang.
3. WIUP batubara yang diperoleh dengan cara lelang.

4. WIUP mineral bukan logam yang diperoleh dengan cara mengajukan permohonan wilayah.
5. WIUP batuan yang diperoleh dengan cara mengajukan permohonan wilayah.

Pemberian IUP terdiri atas 2 (dua) tahap, yaitu; IUP eksplorasi yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi Kelayakan, dan IUP eksplorasi yang diberikan untuk satu jenis mineral dan batu bara.

Pemegang IUP eksplorasi yang bermaksud mengusahakan mineral lain yang ditemukan di dalam WIUP yang dikelola, wajib mengajukan permohonan WIUP baru kepada menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Apabila pemegang IUP tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan tersebut, maka yang bersangkutan wajib menjaga mineral tersebut agar tidak dimanfaatkan oleh pihak lain, dan apabila diberikan kepada pihak lain maka pengalihan atau pemberian tersebut hanya dapat dilakukan oleh menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara, dinyatakan bahwa IUP Eksplorasi terdiri atas:

1. Mineral logam yang dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 8 (delapan) tahun
2. Pertambangan Batu bara, dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun.
3. Mineral bukan logam dapat diberikan paling lama dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun.
4. IUP eksplorasi untuk pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun.
5. Pertambangan batuan dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun.

Apabila pemegang IUP eksplorasi ingin menjual tambang mineral atau batu bara yang tergali, maka yang bersangkutan wajib mengajukan izin sementara untuk melakukan pengangkutan dan penjualan di mana izin tersebut diberikan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Selain itu, dalam pengelolaan tambang diperlukan juga IUP operasi produksi yang meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan

pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan. IUP Operasi Produksi tersebut terdiri atas:

1. Mineral logam yang dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.
2. Batubara yang dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.
3. Mineral bukan logam yang dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun.
4. Mineral bukan logam jenis tertentu dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.
5. Batuan yang dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun.

Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) diberikan melalui beberapa tahapan, yaitu: Pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus. Pemberian WIUPK terdiri atas WIUPK mineral logam dan/atau batubara, diberikan kepada BUMN, BUMD, atau badan usaha swasta oleh Menteri dengan terlebih dahulu menawarkan kepada BUMN atau BUMD dengan cara prioritas.

Apabila hanya ada 1 (satu) BUMN atau BUMD yang berminat, maka WIUPK diberikan kepada BUMN atau BUMD dengan membayar biaya kompensasi data informasi. Apabila lebih dari 1 (satu) BUMN atau BUMD yang berminat, maka WIUPK diberikan Kepada BUMN atau BUMD dengan cara lelang. Apabila tidak ada BUMN atau BUMD yang berminat, maka WIUPK ditawarkan kepada badan usaha swasta yang bergerak dalam bidang pertambangan mineral atau batubara dengan cara lelang.

Pemberian IUPK diberikan oleh menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, baik berupa Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, maupun badan usaha swasta (dengan cara lelang WIUPK).

Pasal 62 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 menyatakan bahwa IUPK terdiri atas:

1. IUPK Eksplorasi yang terdiri atas mineral logam atau batubara.
2. IUPK Operasi Produksi yang terdiri atas mineral logam atau batubara.

Persyaratan IUPK Eksplorasi atau IUPK Operasi Produksi harus memenuhi:

1. Persyaratan administratif
2. Persyaratan teknis
3. Persyaratan lingkungan
4. Persyaratan finansial

Sementara itu, dalam Pasal 83 Undang-undang Nomor 4. Tahun 2009 dinyatakan bahwa luas wilayah dan jangka waktu sesuai dengan kelompok usaha pertambangan yang berlaku bagi pemegang IUPK antara lain:

1. Untuk tahap kegiatan eksplorasi pertambangan mineral logam diberikan dengan luas paling banyak 100.000 (seratus ribu) hektar dengan jangka waktu diberikan paling lama 8 (delapan) tahun yang meliputi penyelidikan umum 1 (satu) tahun; eksplorasi 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 1 (satu) tahun; serta studi kelayakan 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali 1 (satu) tahun.
2. Untuk tahap kegiatan operasi produksi pertambangan mineral logam diberikan dengan luas paling banyak 25.000 (dua puluh lima ribu) hektar dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.
3. Untuk tahap kegiatan eksplorasi pertambangan batu bara diberikan dengan luas paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) hektar dengan jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun yang meliputi penyelidikan umum 1 (satu) tahun; eksplorasi 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 1 (satu) tahun; serta studi kelayakan 2 (dua) tahun.
4. Untuk tahap kegiatan operasi produksi pertambangan batu bara diberikan dengan luas paling banyak 15.000 (lima belas ribu) hektar dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Dari uraian diatas, sangat terlihat kekuasaan negara atas bumi, air serta kekayaan alam yang ada diatasnya yang kemudian diimplementasikan dalam bentuk kewenangan pemerintah dalam wujud pemberian izin pengelolaan mineral dan batubara dalam kegiatan usaha pertambangan yang seharusnya dilaksanakan untuk semata-mata kemakmuran rakyat.

Penyusunan rencana dan strategi pengelolaan sumber daya alam tambang mineral dan batubara menjadi tanggung jawab pemerintah, agar amanat konstitusi dan amanat dalam undang-undang, baik yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup, penanaman modal maupun pertambangan mineral dan batu bara dapat mencapai sasaran dan tujuan yang hendak dicapai yaitu bagi kemakmuran rakyat.

Disamping aspek kemakmuran rakyat, konsep-konsep pertambangan modern dalam Undang-Undang No. 4 tahun 2009 telah memasukan prinsip-prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam pelaksanaan investasi pertambangan mineral dan batubara.

2) Tanggung Jawab Negara Untuk Menjamin Hak Warga Negara Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat

Reformasi lingkungan hidup harus mengacu kepada upaya penguatan ketahanan dan keberlanjutan fisik dan sosial. Jadi selain berkaitan dengan ketahanan dan keberlanjutan fisik, reformasi lingkungan hidup mencakup pula upaya-upaya untuk memajukan ketahanan dan keberlanjutan sosial, artinya menyangkut pula pemajuan hak-hak asasi yang menyangkut bidang politik, ekonomi dan budaya. Sehingga pemajuan terhadap hak-hak atas lingkungan hidup, mencakup pula prasyarat pemenuhan hak-hak politik, ekonomi dan budaya. Dengan demikian hak atas lingkungan hidup menegaskan pentingnya memandang upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia sebagai upaya-upaya yang sistematis, integral dan komprehensif. Jadi hak-hak sipil-politik, hak-hak ekonomi-sosial-budaya, serta hak-hak generasi ketiga tidak bisa dilihat sebagai hirarki, yang satu lebih penting dari yang lain.

Lingkungan hidup mempunyai keterkaitan erat dengan hak asasi manusia. Memburuknya kondisi lingkungan sangat berpengaruh terhadap hak hidup, hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, serta hak asasi lainnya. Bagaimana mungkin masyarakat akan dapat hidup tenang, jika dalam kesehariannya dikuatirkan akan terjadinya longsor, banjir, bagaimana mungkin masyarakat dapat hidup dengan kualitas kesehatan yang memadai jika pencemaran, polusi pabrik, limbah sampah semakin meningkat, demikian pula perampasan atas

sumber-sumber agraria dan sumber daya alam tentunya akan berpengaruh terhadap hak atas pekerjaan.

Walaupun lingkungan hidup sudah mendapat pengaturan, kenyataan menunjukkan bahwa lingkungan hidup semakin rusak oleh ulah manusia. Lingkungan diposisikan sebagai obyek eksploitasi: menambang perut bumi tanpa kontrol, menggunduli hutan tanpa kompromi, mencemari air tanpa kendali, dan tindakan sewenang-wenang lainnya. Padahal lingkungan pun punya hak-hak untuk bernaturalisasi dan berevolusi, yang merupakan kodrat alam yang tidak bisa dicegah oleh manusia. Pelanggaran terhadap hak asasi lingkungan hidup tersebut mengakibatkan bencana, baik alami maupun buatan manusia, dan telah mengorbankan jutaan nyawa manusia, kasus kebakaran hutan, perubahan iklim, banjir, adalah sebagai akibat kekurangpeduliannya kita menjaga lingkungan hidup. Perusakan lingkungan hidup oleh segelintir orang atau perusahaan telah menyebabkan penderitaan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia terhadap bagian terbesar manusia lainnya.

Penghormatan atas hak asasi lingkungan hidup menjadi aspek yang sangat penting dan mendasar bahwa lingkungan pun mempunyai segala keterbatasan, sehingga kontrol atas perilaku manusia atas lingkungan menjadi mutlak adanya. Kontrol tersebut salah satunya melalui instrumen, mekanisme, dan kebijakan, baik di tingkat lokal, nasional, maupun internasional, untuk mencapai keseimbangan yang disebut sebagai pembangunan yang berkelanjutan.

Dengan memberikan perlindungan atas hak asasi lingkungan hidup, akan bisa dibangun hubungan yang mutualistis dan toleran antara manusia dan lingkungan bahwa keduanya saling membutuhkan dan bergantung satu sama lain.

Eksplorasi areal pertambangan demi kepentingan ekonomi telah menyebabkan semakin rentannya aspek perlindungan, pemenuhan, dan penegakan Hak Asasi Manusia, khususnya bagi kelompok rentan dan minoritas, karena hanya mengejar keuntungan ekonomi semata. Kaum yang hanya mengedepankan kepentingan ekonomi telah menggeser fungsi sosial komoditas publik menjadi komoditas ekonomi semata, dan akhirnya memosisikan lingkungan hidup sebagai barang komersial yang bisa dikuasai

oleh segelintir orang dengan menafikan kepentingan serta hak asasi manusia dan hak asasi lingkungan hidup.

Sudah saatnya gerakan penyelamatan dan perlindungan lingkungan berperspektif Hak Asasi Manusia. Demikian pula sebaliknya, lingkungan hidup juga harus ditempatkan sebagai subyek dinamis dari gerakan bahwa lingkungan pun mempunyai hak asasi seperti halnya manusia. Dengan demikian, gerakan Hak Asasi Manusia dan lingkungan akan lebih membumi dan melibatkan masyarakat. Rakyat harus menyatukan diri dengan lingkungan. Sebab, rakyatlah, khususnya kelompok rentan, minoritas, dan kaum miskin, yang menjadi korban pertama dan terberat dari konsekuensi pelanggaran Hak Asasi Manusia dan kerusakan lingkungan hidup.

Dalam Konsitusi kita yang tertuang pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H Ayat 1, menyebutkan bahwa, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan". Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, juga ditegaskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, makna atas jaminan lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi warga negara, terlihat pada landasan filosofinya. Di sebutkan bahwa lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian pengakuan hak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagai hak asasi setiap warga negara di Indonesia dan hak konstitusional bagi setiap warga negara. Oleh karena itu negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan.

Penempatan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat mempunyai arti penting dan hakiki sebagai hak warga negara, dalam hal ini negara sebagai penguasa harus menjamin dan melindungi hak warga atas lingkungan. Dalam undang-undang lingkungan yang lama yakni Undang-Undang No.23 Tahun 1997, Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang No.23 Tahun 1997, menyebutkan bahwa "Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang

baik dan sehat". Sedangkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 lebih menempatkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat pada filosofi dari dasar pembentukan perubahan undang-undang lingkungan hidup yang baru. Disini, hak atas lingkungan yang baik dan sehat, ditempatkan pada posisi paling tinggi sebagai hak dasar warga yang dijamin oleh negara. Perbedaan lain yang mendasar atas Undang-Undang No.23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, yakni penguatan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik, karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan fungsi lingkungan hidup serta penanggulangannya dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

Hak atas lingkungan yang baik dan sehat, sebagai hak subyektif merupakan bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang. Dengan demikian, dalam hal hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik, sebagai hak dasar seseorang harus dilindungi untuk mendapatkan lingkungan yang dapat mempengaruhi kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lainnya yang terhindar dari pencemaran dan perusakan lingkungan secara sehat dan baik.

Oleh karena itu hak atas lingkungan sehat dan baik tertera dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup. Ini berarti bahwa lingkungan hidup dengan sumber-sumber dayanya merupakan kekayaan bersama yang dapat digunakan setiap orang, yang harus dijaga untuk kepentingan masyarakat dan untuk generasi-generasi mendatang. Perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alamnya, dengan demikian mempunyai tujuan ganda, yaitu memenuhi kepentingan masyarakat secara keseluruhannya dan memenuhi kepentingan individu-individu.

Awal hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah pula dituangkan dalam Pasal 28 Piagam Hak Asasi Manusia sebagai bagian tak terpisahkan dari Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan : "setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat". Selanjutnya pada tanggal 18 agustus 2000 perubahan kedua Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan hak termaksud dalam pasal 28 H ayat (1) menyatakan : “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Pada tahun 1999 keluarlah Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang dalam pasal 9 ayat (3) menegaskan : “setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Hal ini juga dituangkan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 dan lebih diperdalam pemaknaan pada landasan filosofi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2009.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup masih perlu dijabarkan lebih lanjut, terutama masalah tatalaksana hukum yang dikandungnya serta perlindungan hukum yang dijaminnya. Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pelaku dan aparat pemerintah yang melakukan kebijakan yang salah selama ini. Kemudian perlu adanya sosialisasi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, khususnya jaminan terhadap warga atas hak lingkungan yang baik dan sehat.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa negara bertanggung jawab atas pengelolaan lingkungan hidup untuk menjamin adanya lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi masyarakat. Kata baik merujuk pada pemahaman teratur, rapih, menguntungkan. Lingkungan yang baik berarti lingkungan yang teratur, rapih, menguntungkan dan bermanfaat. Dengan demikian maka pengertian lingkungan hak atas lingkungan hidup yang baik dapat dimaknai dengan hak dari setiap orang untuk menikmati lingkungan hidup yang teratur, rapih dan menguntungkan sekaligus bermanfaat. Kata sehat berarti mendatangkan kebaikan pada manusia. Lingkungan yang sehat menurut WHO (*World Health Organization*) adalah keadaan yang meliputi kesehatan fisik,

mental, dan sosial yang tidak hanya berarti suatu keadaan yang bebas dari penyakit dan kecacatan.¹⁵⁰

Menurut HAKLI (Himpunan Akhli Kesehatan Lingkungan Indonesia), lingkungan yang sehat adalah suatu kondisi yang mampu menopang keseimbangan ekologi yang dinamis antara manusia dan lingkungannya untuk mendukung tercapainya kualitas hidup manusia yang semakin meningkat.¹⁵¹

Pengertian “Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat” , mengandung makna lingkungan yang dapat memungkinkan manusia berkembang secara optimal, secara selaras, serasi, dan seimbang. Adanya jaminan semacam ini memberi kemungkinan bagi setiap orang untuk menuntut kepada pemerintah agar kebaikan dan kesehatan lingkungannya perlu diperhatikan dan ditingkatkan terus dan oleh karenanya pula adalah merupakan kewajiban bagi negara untuk selalu menciptakan lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi warganya dan secara terus menerus melakukan usaha-usaha perbaikan dan penyehatan lingkungan hidup.¹⁵²

Perhatian terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat telah menjadi salah satu pokok dalam pembangunan lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang baik dan sehat telah menjadi prioritas bahkan telah diangkat menjadi salah satu substansi yang harus dijamin oleh negara dalam hubungannya dengan warga negara.

Lingkungan sebagai obyek harus dikelola dengan baik dan sehat karena terkait dengan jaminan dari negara di mana sebagai obyek melekat hak dari warga Negara yang bersifat asasi. Konstitusionalisasi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dengan sendirinya mewajibkan negara untuk menjamin bahwa dalam setiap kegiatan pengelolaan lingkungan maka pengelolaan tersebut harus memberikan jaminan bahwa pengelolaan lingkungan termasuk pengelolaan sumber daya alam tidak boleh bertentangan

¹⁵⁰<http://newberkeley.wordpress.com/2011/06/23/hak-atas-lingkungan-hidup-yang-baik-dan-sehat/>

¹⁵¹ *Ibid*

¹⁵² *Ibid*

dengan hak dari setiap orang untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

Dalam kaitan dengan hak atas lingkungan yang baik dan sehat, Koesnadi Hardjosoemantri mengutip pendapat dari Heinhard Steiger c.s, menyatakan bahwa apa yang dinamakan hak-hak subjektif (*subjective rights*) adalah bentuk paling luas dari perlindungan hukum. Hak tersebut memberikan kepada yang mempunyai suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat itu dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum, dengan perlindungan hukum oleh pengadilan dan perangkat-perangkatlainnya.¹⁵³

Tuntutan tersebut mempunyai 2 (dua) fungsi yang berbeda yaitu sebagai berikut:

- a. *the function of defence (Abwehrfunktion), the right of the individual to defend himself against an interference with his environment which is to his disadvantage;*
- b. *the function of performance (Leistungsfunktion) , the right of the individual to demand the performance of an act in order to preserve, to restore or to improve his environment”*

Fungsi pertama, yaitu dikaitkan pada hak membela diri terhadap gangguan dari luar yang menimbulkan kerugian pada lingkungannya, dan fungsi yang kedua dikaitkan pada hak menuntut dilakukannya suatu tindakan agar lingkungannya dapat dilestarikan, dipulihkan atau diperbaiki.

Sebagai suatu hak yang diakui oleh negara, maka hak tersebut perlu mendapatkan perlindungan dari penyelenggara negara, walaupun hak yang bersifat subjektif diberikan ruang membela diri dan hak menuntut, tetapi adalah kewajiban negara untuk memberikan jaminan perlindungan hukum kepada setiap orang. Hak membela diri dan menuntut baru digunakan, jika negara lalai menggunakan tanggung jawab negara pelaksanaan hak tersebut.

Konsekuensi dengan ditetapkannya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi, maka dengan sendirinya setiap tindakan yang menyebabkan lingkungan hidup rusak dan tidak sehat dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan pelanggaran hak asasi manusia.

¹⁵³ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 94.

Dalam hubungannya dengan kegiatan usaha investasi pertambangan, salah satu persoalan yang dihadapi yaitu usaha pertambangan tidak dapat dilepaskan dari banyak pelanggaran terhadap hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Usaha investasi pertambangan sering menciptakan kondisi lingkungan yang tidak baik dari segi aspek lingkungan fisik maupun aspek lingkungan sosial.

Pelaksanaan hak menguasai dari negara dalam pemanfaatan sumber daya alam untuk kegiatan usaha pertambangan dalam banyak kasus telah menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan juga telah memberidampak negatif bagi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

Dampak perusakan lingkungan dapat berupa rusaknya bentang alam, lapisan tanah, hilangnya hutan, rusaknya daratan, sungai dan laut akibat pencemaran limbah asam dan logam berat tambang yang dapat mengganggu aspek lingkungan hidup yang sehat dari masyarakat.

PT Newmont Minahasa Raya dengan kasus pencemaran Teluk Buyat Ratatotok, Kasus limbah *tailing* PT Freeport, Kasus Pertambangan Timah di Bangka Belitung mengindikasikan bahwa terhadap suatu kegiatan usaha investasi pertambangan diperlukan suatu jaminan pengaturan dari negara agar kegiatan usaha investasi tersebut benar-benar dapat menjamin hak atas lingkungan hidup yang sehat dari masyarakat.

Demikianhalnya terhadap dampak sosial dan ekonomi pertambangan terhadap lingkungan hidup yang baik. Dipahami bahwa kehidupan masyarakat di lokasi pertambangan sebelum dimulainya kegiatan pertambangan adalah kehidupan dengan latar belakang kehidupan sosial yang baik. Keseimbangan-keseimbangan sosial dalam masyarakat tradisional tidak dapat dipersepsikan sebagai suatu kehidupan yang tidak baik dari perspektif holistik kehidupan.

Kehidupan masyarakat pedesaan di lokasi pertambangan yang diperspektifkan dari sisi parsial ekonomi, sering dikategorikan sebagai masyarakat miskin sehingga sumber daya alam pertambangan perlu dieksploitasi, merupakan sebuah persepsi yang keliru. Bahwa masyarakat adat dan pedesaan dengan keseimbangan sosial yang baik, harus diberi jaminan oleh pemerintah dan badan usaha pertambangan agar kehidupannyaselama bahkan sesudah pertambangan berakhir, dapat terjamin di mana masyarakat sekitar tambang tetap menikmati lingkungan kehidupan yang baik.

Berbagai kovenan mengenai perlindungan hak-hak masyarakat adat (*indigenous people*) perlu mendapatkan perhatian dari negara termasuk oleh pelaku usaha pertambangan. Berbagai kasus pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat lokal dalam pelaksanaan usaha pertambangan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat yang berkaitan dengan hak untuk memperoleh jaminan atas lingkungan yang baik.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa kontribusi pertambangan terhadap kehidupan masyarakat sekitar tambang masih memprihatinkan. Pertama disebabkan lemahnya kebijakan negara terhadap kesejahteraan masyarakat lingkaran tambang maupun masyarakat adat/lokal. Negara belum mampu memberikan jaminan lewat peraturan perundang-undangan, bahwa masyarakat lingkaran tambang, adat/lokal perlu mendapatkan perlakuan khusus berupa prosentase dana untuk kesejahteraan yang disisihkan secara khusus dari keuntungan bahan tambang yang telah dikelola oleh perusahaan pertambangan. Kedua, orientasi ekonomi pertambangan masih diarahkan pada bagaimana usaha pertambangan dapat berkontribusi pada perekonomian negara. Mekanisme seperti itu harus dirobah dengan perlu adanya dana khusus yang berasal dari keuntungan usaha pertambangan yang menjadi hak masyarakat sekitar sehingga masyarakat bisa menikmati lingkungan hidup yang baik.

Peran negara sangat dominan dalam menjamin dilaksanakannya hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik, sebab sebuah investasi harus mampu memberikan jaminan bahwa investasi pertambangan yang hendak dilaksanakan dari aspek lingkungan fisik telah mengikuti kaedah-kaedah lingkungan, sehingga tidak menimbulkan pencemaran lingkungan dan tetap terciptanya kondisi sosial dan ekonomi sehingga tujuan lingkungan yang baik dapat dinikmati oleh semua masyarakat.

3) Tanggung Jawab Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan fungsi lingkungan hidup.

Tanggung jawab negara yang ketiga dalam hal pengelolaan lingkungan hidup adalah tanggung jawab yang terkait dengan upaya pencegahan

dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan fungsi lingkungan hidup.

Sebagaimana dipahami bersama, bahwa pencemaran dan/atau kerusakan fungsi lingkungan hidup, bersumber baik yang berasal dari aktivitas alam, maupun yang berasal dari aktivitas manusia. Letusan gunung api, gempa bumi, tsunami merupakan sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang disebabkan faktor alam dengan intensitas yang terbatas. Sedangkan bentuk pencemaran dan atau kerusakan lingkungan yang utama dan menjadi masalah saat ini adalah bentuk pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh berbagai kegiatan manusia seperti industri, transportasi, pertanian, yang sifatnya terus menerus, dengan dampak yang bersifat global dan melintasi batas negara.

Negara bertanggung jawab terhadap upaya-upaya pencegahan terhadap pemanfaatan sumber daya alam agar tidak terjadi pencemaran dan perusakan fungsi lingkungan. Tanggung jawab demikian adalah tanggung jawab yang bersifat preventif artinya upaya-upaya apa yang harus dilakukan negara untuk mencegah agar suatu pemanfaatan sumber daya alam tidak berdampak pada perusakan dan pencemaran fungsi lingkungan hidup.

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup, Pasal 14 dikemukakan mengenai Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, yang terdiri terdiri atas:

- a) Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). KLHS memuat kajian antara lain:
 - a. kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan;
 - b. perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup;
 - c. kinerja layanan/jasa ekosistem;
 - d. efisiensi pemanfaatan sumber daya alam;
 - e. tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan
 - f. tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan KLHS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ke dalam penyusunan atau evaluasi:
 - a. rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan

- kabupaten/kota; dan b. kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup.
- b) Tata Ruang. Untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib didasarkan pada KLHS.
- c) Baku Mutu Lingkungan Hidup. Sebagai penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diukur melalui baku mutu lingkungan hidup. Baku mutu lingkungan hidup meliputi: a. baku mutu air; b. baku mutu air limbah; c. baku mutu air laut; d. baku mutu udara ambien; e. baku mutu emisi; f. baku mutu gangguan; dan g. baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk menentukan terjadinya kerusakan lingkungan hidup, ditetapkan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup meliputi kriteria baku kerusakan ekosistem dan kriteria baku kerusakan akibat perubahan iklim.
- d) Amdal (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan). Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal. Adapun dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria: a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan; b. luas wilayah penyebaran dampak; c. intensitas dan lamanya dampak berlangsung; d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak; e. sifat kumulatif dampak; f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau g. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dokumen Amdal sebagaimana dimaksud dalam merupakan dasar penetapan keputusan kelayakan lingkungan hidup. Dokumen amdal memuat: a. pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/atau kegiatan; b. evaluasi kegiatan di sekitar lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan; c. saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan; d. prakiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi jika rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan; e. evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan kelayakan atau

ketidaklayakan lingkungan hidup; dan f. rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.

- e) UKL-UPL. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk dalam kriteria wajib amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) wajib memiliki UKL-UPL. Selanjutnya usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib dilengkapi UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Penetapan jenis usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan kriteria: a. tidak termasuk dalam kategori berdampak penting sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1). b. kegiatan usaha mikro dan kecil.
- f) Perizinan. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL. Izin lingkungan diterbitkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- g) Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup. Dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup. Instrumen ekonomi lingkungan hidup meliputi: a. perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; b. pendanaan lingkungan hidup; dan c. insentif dan/atau disinsentif.
- h) Peraturan Perundang-undangan Berbasis Lingkungan Hidup. Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.
- i) Anggaran Berbasis Lingkungan Hidup. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia serta pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah wajib mengalokasikan anggaran yang

memadai untuk membiayai: a. kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan b. program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup. Pemerintah wajib mengalokasikan anggaran dana alokasi khusus lingkungan hidup yang memadai untuk diberikan kepada daerah yang memiliki kinerja perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik. Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, dalam rangka pemulihan kondisi lingkungan hidup yang kualitasnya telah mengalami pencemaran dan/atau kerusakan pada saat undang-undang ini ditetapkan, dan pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran untuk pemulihan lingkungan hidup.

- j) Analisis Risiko Lingkungan Hidup. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, ancaman terhadap ekosistem dan kehidupan, dan/atau kesehatan dan keselamatan manusia wajib melakukan analisis risiko lingkungan hidup.
- k) Audit Lingkungan Hidup. Pemerintah mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup. Menteri mewajibkan audit lingkungan hidup kepada: a. usaha dan/atau kegiatan tertentu yang berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup; dan/atau b. penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menunjukkan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melaksanakan audit lingkungan hidup. Pelaksanaan audit lingkungan hidup terhadap kegiatan tertentu yang berisiko tinggi dilakukan secara berkala. meliputi: a. pengkajian risiko; b. pengelolaan risiko; dan/atau c. komunikasi risiko.

b. Tanggung Jawab Negara Dalam Pemulihan Lingkungan Hidup (Pasal 54 Undang-undang No 32 tahun 2009)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam

pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terletak pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera dengan iklim tropis dan cuaca serta musim yang menghasilkan kondisi alam yang tinggi nilainya. Di samping itu Indonesia mempunyai garis pantai terpanjang kedua di dunia dengan jumlah penduduk yang besar. Indonesia mempunyai kekayaan keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang melimpah. Kekayaan itu perlu dilindungi dan dikelola dalam suatu sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang terpadu dan terintegrasi antara lingkungan laut, darat, dan udara berdasarkan wawasan Nusantara.

Indonesia juga berada pada posisi yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim. Dampak tersebut meliputi turunnya produksi pangan, terganggunya ketersediaan air, tersebarnya hama dan penyakit tanaman serta penyakit manusia, naiknya permukaan laut, tenggelamnya pulau-pulau kecil, dan punahnya keanekaragaman hayati. Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat.

Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Oleh karena itu, lingkungan harus dilindungi dan dikelola dengan baik, berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.

Apabila dalam pengelolaan lingkungan terjadi perusakan dan pencemaran, maka Pasal 54 Undang-Undang No, 32 Tahun 2009 menyatakan

bahwa setiap orang yang melakukan kerusakan dan pencemaran lingkungan wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan dengan antara lain melakukan penghentian sumber kerusakan dan pencemaran dan pembersihan unsur pencemar, remediasi, rehabilitasi, restorasi dan cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Remediasi adalah upaya pemulihan pencemaran lingkungan hidup untuk memperbaiki mutu lingkungan hidup. Sedangkan pengertian teknis remediasi adalah kegiatan untuk membersihkan permukaan tanah yang tercemar. Ada dua jenis remediasi tanah, yaitu *in-situ* (atau *on-site*) dan *ex-situ* (atau *off-site*). Pembersihan *on-site* adalah pembersihan di lokasi. Pembersihan ini lebih murah dan lebih mudah, terdiri dari pembersihan, *venting* (injeksi), dan bioremediasi. Pembersihan *off-site* meliputi penggalian tanah yang tercemar dan kemudian dibawa ke daerah yang aman. Setelah itu di daerah aman, tanah tersebut dibersihkan dari zat pencemar. Caranya yaitu, tanah tersebut disimpan di bak/tangki yang kedap, kemudian zat pembersih dipompakan ke bak/tangki tersebut. Selanjutnya zat pencemar dipompakan keluar dari bak yang kemudian diolah dengan instalasi pengolahan air limbah. Pembersihan *off-site* ini jauh lebih mahal dan rumit

Rehabilitasi adalah upaya pemulihan untuk mengembalikan nilai, fungsi, dan manfaat lingkungan hidup termasuk upaya pencegahan kerusakan lahan, memberikan perlindungan, dan memperbaiki ekosistem. Rehabilitasi lahan ialah usaha memperbaiki, memulihkan kembali dan meningkatkan kondisi lahan yang rusak (kritis), agar dapat berfungsi secara optimal, baik sebagai unsur produksi, media pengatur tata air, maupun sebagai unsur perlindungan alam lingkungan

Restorasi adalah upaya pemulihan untuk menjadikan lingkungan hidup atau bagian-bagiannya berfungsi kembali sebagaimana semula ekosistem. Restorasi lahan ialah upaya mengembalikan fungsi lahan bekas tambang menjadi seperti keadaan semula

Selanjutnya ditegaskan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, Pemegang Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup. Dana penjaminan disimpan di bank pemerintah yang ditunjuk oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat

menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup dengan menggunakan dana penjaminan.

c) Tanggung jawab negara dalam kegiatan reklamasi dan pasca tambang dalam kegiatan usaha investasi Pertambangan (KK, IUP, IUPK dan IPR).

Responsibilitas negara terhadap pemanfaatan sumber daya alam dalam usaha pertambangan mineral dan batubara terkait erat dengan hak menguasai dari negara dan kewenangan negara sebagai subyek yang mengatur peruntukan serta pemanfaatan sumber daya alam mineral batubara tersebut untuk kepentingan pembangunan.

Dalam fungsi negara sebagai *regulator* (pengatur) dan sebagai *umpire* (pengawas), maka setiap pemanfaatan sumber daya alam termasuk investasi pertambangan mineral dan batubara harus mengikuti aturan-aturan yang telah dikeluarkan oleh negara dan pada sisi lain negara berhak mengawasi pelaksanaan aturan-aturan tersebut.

Investasi pertambangan tidak dapat dilepaskan dari aspek perusakan dan pencemaran lingkungan hidup di daerah operasi pertambangan. Dampak dari operasi pertambangan dapat dideskripsikan sebagai terjadinya penurunan sifat-sifat fisik dan kimia tanah, perubahan topografi lahan, hilangnya vegetasi alami, berkurangnya habitat satwa liar. Kegiatan penambangan menyebabkan terjadinya kerusakan ekosistem yang besar. Gangguan logam berat pada lahan dapat mengubah secara mendasar masyarakat, tumbuhan, sifat-sifat fisik, kimia, serta biologi tanah. Sisa-sisa bekas galian tambang menjadi lahan yang sangat tidak subur, bahkan diduga mengandung unsur logam (seperti merkuri), asam tanah, yang berbahaya bagi pertumbuhan tanaman dan juga berbahaya bagi keberlangsungan lingkungan hidup.

Dengan demikian, dalam kegiatan pertambangan terdapat suatu kondisi di mana terjadinya perusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Sebagai suatu usaha investasi yang berisiko terhadap lingkungan hidup, maka usaha investasi pertambangan memerlukan solusi agar usaha investasi pertambangan dapat dikategorikan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Pasal 54 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan perusakan dan pencemaran lingkungan wajib

melakukan pemulihan fungsi lingkungan dengan antara lain melakukan penghentian sumber perusakan dan pencemaran dan pembersihan unsur pencemar, remediasi, rehabilitasi, restorasi dan cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam kegiatan pertambangan mineral dan batubara, konsep pemulihan lingkungan pertambangan dikenal dengan istilah yang berbeda yaitu reklamasi dan pasca tambang.

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 1 angka 26 ditegaskan bahwa reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.

Pengertian pasca tambang diatur dalam Pasal 1 angka 27, adalah kegiatan terencana, sistematis dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal diseluruh wilayah penambangan.

Baik reklamasi maupun pasca tambang sifatnya adalah pemulihan lingkungan pertambangan, walaupun demikian keduanya masih dapat dibedakan bahwa reklamasi lebih terarah pada pemulihan lingkungan fisik, sedangkan pasca tambang disamping pemulihan fungsi lingkungan sesudah kegiatan pertambangan selesai, juga terkait dengan pemulihan lingkungan sosial pasca tambang.

Pengawasan terhadap apakah pemegang IUP, IUPK telah menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik, meliputi ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pasca tambang, upaya konservasi sumber daya mineral dan batubara, dan pengelolaan sisa tambang dari suatu usaha pertambangan dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum dilepas ke media lingkungan.

Pelaksanaan reklamasi oleh pemegang IUP Eksplorasi dan IUPK wajib memenuhi prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pertambangan yang paling sedikit meliputi :

- a. perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara berdasarkan standar baku mutu atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. perlindungan dan pemulihan keanekaragaman hayati;
- c. penjaminan terhadap stabilitas dan keamanan timbunan batuan penutup, kolam tailing, lahan bekas tambang, dan struktur buatan lainnya;
- d. pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya;
- e. memperhatikan nilai-nilai sosial dan budaya setempat; dan
- f. perlindungan terhadap kuantitas air tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara

Fungsi pengawasan juga terkait dengan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang. Jika diperhatikan ketentuan dalam pasal 99 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 di mana pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang pada saat mengajukan permohonan IUP operasi produksi atau IUPK operasi produksi, maka dengan sendirinya negara dalam hal ini berhak mengawasi

Tanggung jawab negara dalam hal reklamasi dan pasca tambang meliputi pemberian persetujuan terhadap rencana reklamasi dan rencana pasca tambang berdasarkan dokumen lingkungan hidup yang telah disetujui instansi yang berwenang. Khusus untuk rencana reklamasi paling sedikit memuat :

- a. tata guna lahan sebelum dan sesudah ditambang;
- b. rencana pembukaan lahan;
- c. program reklamasi terhadap lahan terganggu yang meliputi lahan bekas tambang dan lahan di luar bekas tambang yang bersifat sementara dan/atau permanen;
- d. kriteria keberhasilan meliputi standar keberhasilan penataan lahan, revegetasi, pekerjaan sipil, dan penyelesaian akhir; dan
- e. rencana biaya reklamasi terdiri atas biaya langsung dan biaya tidak langsung.

Untuk lahan di luar bekas tambang sebagaimana, meliputi:

- a. tempat penimbunan tanah penutup;
- b. tempat penimbunan sementara dan tempat penimbunan bahan tambang;
- c. jalan;
- d. pabrik/instalasi pengolahan dan pemurnian;
- e. bangunan/ instalasi sarana penunjang;
- f. kantor dan perumahan;
- g. pelabuhan khusus; dan/atau
- h. lahan penimbunan dan/atau pengendapan *tailing*.

Untuk rencana pasca tambang meliputi paling sedikit memuat :

- a. profil wilayah, meliputi lokasi dan aksesibilitas wilayah, kepemilikan dan peruntukan lahan, rona lingkungan awal, dan kegiatan usaha lain di sekitar tambang;
- b. deskripsi kegiatan pertambangan, meliputi keadaan cadangan awal, sistem dan metode penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta fasilitas penunjang;
- c. rona lingkungan akhir lahan pasca tambang, meliputi keadaan cadangan tersisa, peruntukan lahan, morfologi, air permukaan dan air tanah, serta biologi akuatik dan teresterial;
- d. program pasca tambang, meliputi:
 - 1) reklamasi pada lahan bekas tambang dan lahan di luar bekas tambang;
 - 2) pemeliharaan hasil reklamasi

Tanggung jawab untuk melakukan evaluasi berdasarkan laporan kegiatan reklamasi setiap 1 (satu) tahun kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya dengan memberikan pemberitahuan hasil evaluasi keberhasilan reklamasi secara tertulis kepada pemegang IUP dan IUPK.

Khusus dalam hal pasca tambang, menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya melakukan evaluasi terhadap laporan pelaksanaan pasca tambang setiap 3 (bulan) sekali secara tertulis tentang tingkat keberhasilan pasca tambang kepada pemegang IUP operasi produksi atau IUPK operasi produksi.

Tanggung jawab negara meliputi penempatan jaminan reklamasi dan pasca tambang sebagai jaminan dari pemegang IUP dan IUPK terhadap pelaksanaan reklamasi. Jaminan reklamasi dapat berupa :

- a. rekening bersama pada bank pemerintah;
- b. deposito berjangka pada bank pemerintah;
- c. bank garansi pada bank pemerintah atau bank swasta nasional; atau
- d. cadangan akuntansi.

Jika berdasarkan evaluasi terhadap laporan pelaksanaan reklamasi menunjukkan bahwa pelaksanaan reklamasi ataupun pasca tambang tidak memenuhi kriteria keberhasilan, menteri, gubernur, walikota/bupati dalam kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melaksanakan kegiatan reklamasi/pasca tambang sebagian atau seluruhnya dengan menggunakan jaminan reklamasi/pasca tambang.

Jaminan dana reklamasi dalam pemberian izin IUP dan IUPK telah menjadi sorotan ketika Badan Pemeriksa Keuangan menemukan beberapa IUP dan IUPK yang telah beroperasi tanpa adanya jaminan dana reklamasi. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan menempatkan jaminan reklamasi sebagai bentuk temuan kerugian negara yang harus dipenuhi dan menjadi kewajiban perusahaan pemegang IUP dan IUPK.

Menarik untuk dicermati langkah Badan Pemeriksa Keuangan yang mulai melakukan pemeriksaan terhadap dana jaminan reklamasi perusahaan pertambangan karena langkah tersebut dianggap sebagai langkah maju ditengah ketidakpedulian pemerintah daerah dan perusahaan pemegang izin pertambangan terhadap kewajiban mengadakan reklamasi.

Tanpa dana jaminan reklamasi, jika terjadi kerusakan lingkungan, negara akan dirugikan karena beban untuk menangani pemulihan lingkungan akan menjadi beban negara, baik dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara maupun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemerintah maupun pemerintah daerah harus bersikap tegas terhadap jaminan dana reklamasi dan jika terjadi pembiaran maupun kelalaian dari pemerintah maupun pemerintah daerah, maka potensi kerugian negara tersebut dapat menyebabkan pejabat yang berkaitan dengan masalah reklamasi dan pasca tambang dijerat dengan perbuatan tindak pidana korupsi karena menyebabkan kerugian pada negara.

Tanggung jawab untuk menerima lahan reklamasi dan pasca tambang setelah selesai proses reklamasi dan pasca tambang menjadi tanggung jawab negara dalam pengolahannya.

Beberapa permasalahan masih harus dihadapi oleh negara dalam kaitan dengan penyerahan lahan bekas pertambangan walaupun telah direklamasi yaitu :

1. Risiko jika masih terjadi pencemaran lingkungan dengan sendirinya akan menjadi risiko dari negara mengingat bahwa tidak disediakannya dana jaminan khusus untuk pemeliharaan setelah penyerahan lahan bekas reklamasi dan pasca tambang.
2. Lahan bekas pertambangan yang telah melalui proses reklamasi dan pasca tambang adalah lahan dengan bentuk perlakuan khusus yang ditopang oleh pendanaan yang cukup, baik perawatannya maupun aspek keamanan lahannya. Dikuatirkan ketika diserahkan kepada negara dengan kondisi keterbatasan dana pemeliharaan, maka lahan yang sudah direklamasi dengan masa reklamasi kurang lebih 5 tahun akan menjadi rusak kembali.
3. Belum adanya regulasi khusus mengenai penanganan lahan reklamasi dan pasca tambang yang telah diserahkan kepada pemerintah menyebabkan kekuatiran kesalahan penanganan oleh pemerintah daerah terhadap lahan tersebut, baik yang bersifat pembiaran/salah urus dari pemerintah, maupun perambahan hutan maupun bahan tambang dari masyarakat sekitar.

2. Tanggung Jawab Badan Usaha Dalam Pemulihan Lingkungan Hidup Dari Kegiatan Usaha Pertambangan Yang Berkelanjutan

Selain tanggung jawab negara, maka tanggung jawab badan usaha juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kaitan dengan tanggung jawab lingkungan usaha pertambangan.

Pada dasarnya setiap kegiatan perusahaan atau badan usaha yang berhubungan dengan sumber daya alam, pasti mengandung nilai positif, baik bagi internal perusahaan atau badan usaha itu sendiri, maupun bagi eksternal perusahaan atau badan usaha dan juga pemangku kepentingan yang lain.

Meskipun demikian nilai positif tersebut, dapat mendorong terjadinya tindakan-tindakan dan perbuatan-perbuatan yang akhirnya mempunyai nilai negatif, karena merugikan lingkungan, masyarakat sekitar atau masyarakat lain yang lebih luas. Nilai negatif yang dimaksud adalah seberapa jauh kegiatan perusahaan atau badan usaha yang bersangkutan mempunyai potensi merugikan lingkungan dan masyarakat atau seberapa luas perusakan dan pencemaran lingkungan terjadi sebagai akibat langsung dari kegiatan perusahaan atau badan usaha yang pada satu sisi menjadi pusat kegiatan yang membawa kesejahteraan bahkan kemakmuran bagi masyarakat, pada sisi yang lain dapat menjadi sumber petaka pada lingkungan yang sama satu pula, misalnya terjadi pencemaran lingkungan atau bahkan menyebabkan kerusakan alam dan lingkungan lain yang lebih luas.

Kegiatan usaha pertambangan merupakan suatu usaha yang diperoleh dari delegasi perizinan yang diberikan oleh negara kepada badan usaha, sehingga berdasarkan kewenangan tersebut, dalam wewenang pengelolaan sumber daya alam tambang, melekat pula tanggung jawab badan usaha untuk mengelola lingkungan secara baik dan sehat agar tidak merugikan lingkungan itu sendiri, negara, masyarakat sekitar maupun individu.

Tanggung jawab perusahaan atau badan usaha selama ini masih selalu menjadi pedebatan yang hangat oleh para pakar dalam dunia bisnis. Para pakar badan usaha tersebut masing-masing mempunyai argumentasi yang bertentangan satu terhadap yang lain sesuai dengan kedudukan dan kepentingannya.

Tujuan utama suatu badan usaha adalah meningkatkan nilai badan usaha itu sendiri. Nilai badan usaha akan meningkat secara berkelanjutan apabila dalam menjalankan operasinya badan usaha tersebut memperhatikan dimensi ekonomi, dimensi sosial dan dimensi lingkungan hidup.

Dimensi ekonomi dapat dilihat melalui profitabilitas badan usaha tersebut, sementara dimensi sosial dan dimensi lingkungan hidup tergambarkan melalui tanggung jawabnya. Semakin tinggi tingkat profitabilitas badan usaha, maka semakin besar pengungkapan informasi sosial yang dilakukan badan usah tersebut, sehingga dapat disimpulkan bahwa, tanggung jawab badan usaha tersebut akan meningkatkan nilai pada saat profitabilitas badan usaha meningkat.

Badan usaha yang didirikan harus memiliki dampak yang positif bagi lingkungan hidup tempatnya beroperasi, baik terhadap manusia maupun terhadap alam. Adapun pergeseran terhadap filosofis teori keagenan yang menyatakan tanggung jawab perusahaan yang hanya berorientasi terhadap pengelola (*agent*) dan pemilik (*principle*) mengalami perubahan kepada pandangan manajemen modern yang didasarkan pada teori *stakeholder*, yaitu terdapat perluasan tanggung jawab badan usaha dengan dasar pemikiran bahwa pencapaian tujuan badan usaha tersebut sangat berhubungan dengan pola (*setting*) lingkungan sosial dimana badan usaha tersebut berada.

Tujuan utama industri seharusnya bukan untuk mendatangkan uang. Tujuan itu semestinya melayani para pelanggan dan *stakeholder* lainnya dan hasilnya pastilah mendatangkan uang. Mengejar sesuatu yang sangat bermutu akan memungkinkannya untuk menciptakan lebih banyak keuntungan dan kekayaan.

Tanggung jawab badan usaha sebagai suatu aktivitas yang bertujuan untuk mendapatkan suatu keuntungan yang besar, tetapi selayaknya juga memikirkan kepentingan masyarakat disekitarnya, karena badan usaha sebenarnya juga merupakan bagian dari masyarakat. Disamping itu tanggung jawab badan usaha berkaitan dengan teori utilitarianisme sebagaimana diutarakan Jeremy Bentham. Menurut utilitarianisme suatu perbuatan atau aturan adalah baik, kalau membawa kesenangan paling besar untuk jumlah orang paling besar (*the greatest good for the greatest number*), dengan perkataan lain kalau memaksimalkan manfaat.

Tanggung jawab perusahaan atau badan usaha merupakan isu yang terus berkembang dalam praktik bisnis. Dewasa ini badan usaha tumbuh menjadi kecenderungan global, khususnya untuk produk-produk ramah lingkungan yang diproduksi dengan memperhatikan kaidah-kaidah sosial dan hak asasi manusia.

Perusahaan atau badan usaha selaku pemilik modal (*investor*) merupakan salah satu pilar dalam pelaksanaan pembangunan. Pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, juga sangat mengandalkan dan menaruh perhatian besar atas kehadiran pihak perusahaan atau badan usaha selaku *investor* pemilik modal (*investasi*) agar bisa menanamkan modal usahanya di daerah, dengan harapan akan membantu meningkatkan

pertumbuhan ekonomi wilayah pemerintahan daerah tersebut dengan efek dominonya atau efek ikutan.

Luasnya potensi sumber daya alam yang dimiliki suatu daerah, sehingga menjadi motivasi dan tujuan pihak investor mau menanamkan usahanya. Berbagai bidang usahapun diberikan izin operasional oleh pihak pemerintah terhadap para investor untuk dapat melakukan operasional usahanya di daerah, seperti usaha pertambangan.

Perkembangan dunia usaha (investor) yang semakin pesat ditandai dengan munculnya berbagai badan usaha yang berskala produksi besar dan menyerap banyak tenaga kerja. Bidang-bidang usaha yang tersedia juga semakin banyak sehingga semakin membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat.

Harus dipahami, bahwa dalam implementasi usahanya, pihak investor tidak hanya mementingkan keuntungan semata bagi dirinya, tetapi juga harus berkewajiban memiliki tanggung jawab terhadap lingkungan dan masyarakat, terutama terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar areal usahanya. Adanya perubahan pada tingkat kesadaran masyarakat memunculkan kesadaran baru tentang pentingnya melaksanakan tanggung jawab oleh pihak perusahaan terhadap lingkungannya.

Pemahaman tersebut memberikan pedoman bahwa perusahaan atau badan usaha yang melakukan pengelolaan kegiatan pertambangan bukan lagi sebagai entitas yang hanya mementingkan dirinya sendiri saja, sehingga terasingkan diri dari lingkungan masyarakat di tempat mereka bekerja, melainkan suatu entitas usaha yang wajib melakukan adaptasi budaya dengan lingkungan sosialnya.

Hasil Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brasil, pada tahun 1992, menegaskan mengenai konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*) sebagai suatu hal yang bukan hanya menjadi kewajiban negara saja, namun juga harus diperhatikan oleh masyarakat terutama oleh kalangan perusahaan atau badan usaha. Konsep pembangunan berkelanjutan menuntut setiap badan usaha

dalam menjalankan usahanya, untuk turut memperhatikan aspek- aspek sebagai berikut:¹⁵⁴

1. Ketersediaan dana;
2. Misi lingkungan;
3. Tanggung jawab sosial;
4. Terimplementasi dalam kebijakan (masyarakat, korporasi, dan pemerintah);
5. Mempunyai nilai keuntungan dan manfaat).

Kemudian, di dalam Pertemuan di Johannesburg di Afrika Selatan pada tahun 2002 memunculkan suatu prinsip baru di dalam dunia usaha, yaitu konsep tanggung jawab sosial dalam mengatasi persoalan-persoalan yang ditimbulkan dalam kegiatan pengelolaan suatu badan usaha dalam menjalankan usahanya yang tidak menimbulkan masalah terhadap lingkungan.

Secara teoretis dapat dikemukakan bahwa badan usaha mendapatkan kewenangan memanfaatkan sumber daya alam berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh negara secara derivatif dalam bentuk perizinan untuk mengelola sumber daya alam dalam kegiatan penanaman modal termasuk dalam kegiatan investasi pertambangan.

Berdasarkan kewenangan yang diperoleh badan usaha dalam melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya alam, maka secara otomatis menimbulkan bentuk tanggung jawab badan usaha terhadap kewenangan yang diterima tersebut, baik dalam bentuk tanggung jawab yang bersifat *responsibility* maupun bentuk tanggung jawab yang bersifat *liability*.

Berkaitan dengan tanggung jawab perusahaan, menurut Busyra Asheri, perusahaan sebagai badan hukum (*rechts person*) dapat dimintai pertanggungjawaban yang dapat dibedakan menjadi dua yaitu; Pertama; tanggung jawab dalam makna *liability* atau tanggung jawab yuridis atau hukum. Kedua; tanggung jawab dalam makna *responsibility* atau tanggung jawab moral atau etis.¹⁵⁵

¹⁵⁴Victor Emanuel., "Tanggung Jawab Sosial Perusahaan antara ada dan tiada, <http://www.kalimantan-news.com/berita.php?idb=8778>, di akses 7 Desember 2011, 05.28 wita.

¹⁵⁵ Busyra Azheri dan Isa Whyudi, *Corporate Socil Reasponsibility: Prinsip, Pengaturan dan Implementasi*, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 57.

Perbedaan antara tanggung jawab dalam makna *responsibility* dengan tanggung jawab dalam makna *liability* pada prinsipnya menurut Busyra Asheri,¹⁵⁶ hanya terletak pada sumber pengaturannya. Jika tanggung jawab itu belum ada pengaturannya secara eksplisit dalam suatu norma hukum, maka termasuk dalam makna *responsibility*. Sebaliknya, jika tanggung jawab itu telah diatur dalam norma hukum, maka termasuk dalam makna *liability*.

Selain persoalan tanggung jawab perusahaan dari segi *responsibility* dan *liability*, dalam kaitan dengan tanggung jawab perusahaan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dalam kegiatan investasi pertambangan, maka perlu dibahas pemahaman pengertian tanggungjawab sosial perusahaan dan pengertian tanggungjawab lingkungan.

Pemahaman terhadap tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility* - CSR) perlu dimaknai dari beberapa definisi sebagai berikut¹⁵⁷:

1. *The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)*. WBCSD merumuskan CSR sebagai “ *The continuing commitment by business to behave ethically and contribute to economic development while improving the quality of life of the workforce and their families as well as the local community and society at large to improve their quality of live*”
2. *World Bank*
Lembaga keuangan global ini merumuskan CSR sebagai “ *the commitment of business to contribute to sustainable economic development working with employees and their representatives, the local community and society at large to improve quality of life, in ways that are both good for business and good for development*”.
3. *The European Commission*, CSR sebagai ... *is a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operation and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis..... CSR adalah “being socially responsibility means not only fulfilling legal expectations, but also going beyond compliance and investing more into human capital, the environment and relations with stakeholders”*

Dari ketiga definisi CSR diatas dapat disimpulkan bahwa CSR adalah sebuah komitmen dari perusahaan untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dalam interaksi dengan para *stakeholders* yaitu masyarakat dan lingkungan.

¹⁵⁶ *Ibid*

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm. 21.

CSR adalah sebuah komitmen dari perusahaan dan sebagai sebuah komitmen, dengan demikian area CSR adalah area etik yang hendak menjelaskan bagaimana seharusnya sebuah perusahaan bertingkah laku dalam eksistensi bisnisnya.

Sebagai suatu subyek hukum sama seperti halnya manusia, suatu perusahaan yang banyak melakukan hubungan-hubungan hukum dengan subyek hukum manusia maupun badan hukum lainnya yang dapat berakibat hukum dan akibat sosial, maka sudah selayaknya perusahaan mempunyai komitmen etik dalam bentuk seperti CSR.

Dalam pemahaman etika, sebenarnya CSR hendak diarahkan bagaimana seharusnya sebuah perusahaan dapat bertindak lebih baik, lebih bermanfaat dan tidak semata-mata hanya memikirkan aspek profit dari kegiatan ekonominya, tetapi juga bagaimana perusahaan memikirkan aspek lain seperti aspek sosial (karyawan dan masyarakat), aspek lingkungan sebagai bagian dari aktivitasnya.

Perdebatan terhadap tanggung jawab sosial perusahaan (*CSR-Corporate Social Responsibility*) dan tanggung jawab lingkungan (*CER-Corporate Environmental Responsibility*) perusahaan sebagai sebuah konsep tanggung jawab yang sama atau sebagai bentuk tanggung jawab yang terpisah ataukah keduanya mempunyai suatu hubungan yang erat dalam sebuah hubungan antara tanggung jawab perusahaan yang terkait dengan tanggung jawab terhadap kehidupan ekonomi dan sosial dan lingkungan masyarakat.

Dalam perundang-undangan nasional kedua istilah yaitu tanggung jawab sosial dan tanggung jawab lingkungan merupakan dua istilah yang digunakan secara resmi sehingga memerlukan interpretasi terhadap apa sebenarnya makna dari dua istilah tersebut dalam hubungannya dengan tanggung jawab perusahaan.

Secara konstitusional, landasan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Sebagai bagian dari pilar perekonomian nasional, maka perusahaan dalam melaksanakan kegiatan bisnisnya harus mendasari kebijakan, strategi dan orientasi bisnisnya pada konsep perekonomian nasional yang tidak hanya mengedepankan aspek ekonominya, tetapi juga memperhatikan aspek sosial dan aspek lingkungan.

Selanjutnya tanggung jawab sosial dan tanggung jawab lingkungan diatur dalam Undang-undang No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang diatur dalam Pasal 15 huruf b, Pasal 16 huruf d dan e serta pasal 17.

- i. Pasal 15 huruf b : Menyatakan setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial.
- ii. Pasal 16 huruf d : Menyatakan setiap penanam modal bertanggung jawab terhadap kelestarian lingkungan hidup.
- iii. Pasal 16 huruf e : Menyatakan setiap penanam modal bertanggung jawab menciptakan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kesejahteraan pekerja.
- iv. Pasal 17 : Menyatakan penanam modal yang mengusahakan sumber daya alam yang tidak terbarukan wajib mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup yang pelaksanaannya diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-undang No 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan secara jelas mengenai tanggung jawab sosial dan tanggung jawab lingkungan, sebagai berikut :

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan.
2. Tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
3. perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 95 - Pasal 101, mewajibkan kepada pemegang IUP dan IUPK untuk menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik, melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat, menjamin penerapan standardan baku mutu lingkungan, serta reklamasi

sebagai bagian dari tanggung jawab sosial dan tanggung jawab lingkungan perusahaan.

Jika berpedoman pada perundang-undangan nasional, dengan sendirinya akan ditemukan dua istilah yang bisa dikatakan terpisah yaitu tanggung jawab sosial disatu pihak, dan tanggung jawab lingkungan pada pihak yang lain, atau sebaliknya kedua istilah tersebut merupakan suatu kesatuan. Tanggung jawab sosial dari segi internal secara historis kegiatannya meliputi aspek sosial, ekonomi dan lingkungan sehingga dengan sendirinya berkaitan dengan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh perusahaan sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditentukan oleh perusahaan dalam hubungannya dengan aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.

Tanggung jawab lingkungan dalam pemahaman penulis adalah berkaitan dengan tanggung jawab perusahaan dalam hubungannya dengan kegiatan-kegiatan perusahaan yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan. Dengan demikian dalam konteks ini tanggung jawab lingkungan dari perusahaan terkait dengan faktor eksternal dari perusahaan yaitu bagaimana perusahaan mau mempertanggungjawabkan semua kegiatan-kegiatannya berdasarkan kaedah hukum lingkungan yang diwajibkan oleh negara terhadap usaha perusahaan tersebut.

Keterkaitan tanggung jawab sosial dengan tanggung jawab lingkungan bagi suatu perusahaan adalah ketika suatu perusahaan berkomitmen dengan tanggung jawab sosial yang di dalamnya juga menyangkut sikap perusahaan terhadap lingkungan yang dengan sendirinya akan sangat memudahkan penyesuaian sikap perusahaan terhadap kewajiban-kewajiban yang harus diikuti dalam hubungannya dengan tanggung jawab lingkungan.

Tanggung jawab lingkungan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 dapat diinventarisir sebagai berikut :

1. Pasal 39 n jo Pasal 78 n, Pemegang IUP/IUPK bertanggung jawab melakukan Amdal. Usaha pertambangan sebagai usaha yang membawa dampak besar dan luas maka perusahaan bertanggung jawab untuk membuat Amdal.
2. Pasal 96 c, d dan e, Pemegang IUP dan IUPK bertanggung jawab untuk menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik, di mana pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan antara lain pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pasca tambang, upaya konservasi sumber daya mineral dan batubara dan pengelolaan sisa tambang dari suatu kegiatan usaha pertambangan

- dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum dilepas ke media lingkungan.
3. Pasal 97, pemegang IUP/IUPK bertanggung jawab untuk menjamin penerapan standar baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah.
 4. Pasal 98, pemegang IUP dan IUPK bertanggung jawab menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 5. Pasal 99 dan Pasal 100, tentang tanggung jawab pemegang IUP dan IUPK untuk menyerahkan rencana reklamasi dan pasca tambang, melaksanakan dan termasuk menyiapkan jaminan dana reklamasi

Jika dilihat lebih dalam tanggung jawab pemulihan lingkungan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 merupakan penggabungan antara tanggung jawab lingkungan dan tanggung jawab sosial. Argumentasi tersebut didasarkan atas pemahaman bahwa digabungkannya kegiatan reklamasi yang merupakan tanggung jawab lingkungan dengan pasca tambang yang merupakan gabungan antara tanggung jawab sosial dan tanggung jawab lingkungan.

Perusahaan pemegang IUP-IUPK eksplorasi dan IUP-IUPK operasi produksi bertanggung jawab melaksanakan reklamasi dan pasca tambang terhadap lahan yang terganggu pada kegiatan pertambangan dengan sistem dan metode penambangan terbuka dan penambangan bawah tanah.

Terdapat 3 (tiga) prinsip utama dalam rangka pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang yaitu :

- a) perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pertambangan; keselamatan dan kesehatan kerja,
- b) konservasi mineral dan batubara.

Prinsip pertama dan kedua khusus berlaku dalam pelaksanaan reklamasi eksplorasi, sedangkan untuk reklamasi dan pasca tambang dalam tahapan operasi berlaku keseluruhan prinsip tersebut.

Prinsip yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan adalah prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a, paling sedikit meliputi:

- a. perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara berdasarkan standar baku mutu atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- b. perlindungan dan pemulihan keanekaragaman hayati;
- c. penjaminan terhadap stabilitas dan keamanan timbunan batuan penutup, kolam *tailing*, lahan bekas tambang, dan struktur buatan lainnya;
- d. pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya;
- e. memperhatikan nilai-nilai sosial dan budaya setempat; dan
- f. perlindungan terhadap kuantitas air tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemegang IUP eksplorasi dan IUPK eksplorasi sebelum melakukan kegiatan eksplorasi wajib menyusun rencana reklamasi berdasarkan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dari penegasan diatas dengan sendirinya memberikan arah bahwa rencana reklamasi pemegang IUP eksplorasi dan IUPK eksplorasi harus memperhatikan dokumen-dokumen lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Rencana reklamasi berupa rencana kerja dan anggaran biaya dalam wujud studi kelayakan harus diajukan kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya untuk mendapatkan persetujuan.

Perusahaan pertambangan pemegang IUP-IUPK dengan sendirinya bertanggungjawab menyusun rencana reklamasi dan rencana tersebut yang harus mendapat persetujuan pemerintah. Peran pemerintah menjadi strategis karena jika menurut pihak pemerintah rencana reklamasi yang diajukan tidak memenuhi kriteria yang ada, maka pemerintah dapat menolak rencana reklamasi tersebut.

Setiap rencana reklamasi disusun untuk jangka waktu lima tahun dengan uraian rencana reklamasi untuk masing-masing tahun berjalan, dan dalam hal umur tambang kurang dari 5 tahun, maka rencana reklamasi disusun sesuai dengan umur tambang.

Rencana reklamasi paling sedikit memuat hal-hal sebagai berikut yang meliputi :

- a. tata guna lahan sebelum dan sesudah ditambang;
- b. rencana pembukaan lahan;

- c. program reklamasi terhadap lahan terganggu yang meliputi lahan bekas tambang dan lahan di luar bekas tambang yang bersifat sementara dm/ atau permanen;
- d. kriteria keberhasilan meliputi standar keberhasilan penataan lahan, revegetasi, pekerjaan sipil, dan penyelesaian akhir; dan
- e. rencana biaya reklamasi terdiri atas biaya langsung dan biaya tidak langsung.

Rencana pasca tambang meliputi :

- a. profil wilayah, meliputi lokasi dan aksesibilitas wilayah, kepemilikan dan peruntukan lahan, rona lingkungan awal, dan kegiatan usaha lain di sekitar tambang;
- b. deskripsi kegiatan pertambangan, meliputi keadaan cadangan awal, sistem dan metode penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta fasilitas penunjang;
- c. rona lingkungan akhir lahan pasca tambang, meliputi keadaan cadangan tersisa, peruntukan lahan, morfologi, air permukaan dan air tanah, serta biologi akuatik dan teresterial;
- d. program pasca tambang, meliputi:
 - 1) reklamasi pada lahan bekas tambang dan lahan di luar bekastambang;
 - 2) pemeliharaan hasil reklamasi;
 - 3) pengembangan dan pemberdayaan masyarakat; dan
 - 4) pemantauan.
- e. organisasi termasuk jadwal pelaksanaan pasca tambang;
- f. kriteria keberhasilan pasca tambang; dan
- g. rencana biaya pasca tambang meliputi biaya langsung dan biayatidak langsung.

Sama halnya dengan rencana reklamasi, maka rencana pasca tambang juga harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah sehingga hal ini menunjukan bahwa peran pemerintah sangat dominan dalam mengawasi keberhasilan suatu pasca tambang.

Disamping tanggung jawab untuk membuat rencana reklamasi dan pasca tambang, maka perusahaan pemegang IUP dan IUPK harus melaksanakan dan melaporkan kegiatan reklamasi pada tahapan eksplorasi

yang meliputi pengeboran, sumur uji, parit uji, dan atau sarana penunjang pada lahan terganggu sampai memenuhi kriteria keberhasilan, sedangkan pada tahapan operasi produksi wajib melaksanakan rencana reklamasi dan pasca tambang sampai memenuhi kriteria keberhasilan.

Proses pelaporan pelaksanaan kegiatan reklamasi dilaksanakan setiap 1 (satu) tahun dan untuk pasca tambang setiap 3 (tiga) bulan kepada pemerintah dan pemerintah dalam kewenangannya melakukan evaluasi terhadap laporan tersebut dan memberitahukan kepada perusahaan pemegang IUP-IUPK tentang tingkat keberhasilan reklamasi dan pasca tambang.

Perusahaan harus bertanggungjawab terhadap kegagalan reklamasi dan pasca tambang. Bahwa penempatan jaminan reklamasi dan pasca tambang tidak menghilangkan kewajiban pemegang IUP operasi produksi dan IUPK operasi produksi untuk melaksanakan reklamasi dan pasca tambang. Kegagalan pelaksanaan reklamasi yang tidak memenuhi kriteria keberhasilan, maka pemerintah dalam kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melaksanakan kegiatan reklamasi dan pasca tambang. Dalam hal jaminan pasca tambang tidak menutupi untuk pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang, maka penyelesaiannya tetap menjadi tanggungjawab pemegang IUP operasi produksi dan IUPK operasi produksi.

Di samping pengaturannya dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, tentang tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan terdapat pengaturannya dalam :

a) Undang-Undang Ketenagakerjaan.

Masalah ketenagakerjaan telah diatur sedemikian rupa dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, terutama berkaitan dengan hak-hak pekerja pada satu sisi dan kewajibannya serta tanggung jawab pengusaha pada sisi lain. Semua itu mempunyai korelasi dengan prinsip CSR yang dapat dilihat pada beberapa pasal seberikut :

- a. Pasal 12 ayat 1 menegaskan bahwa “pengusaha bertanggung jawab atas peningkatan dan/atau pengembangan kompetensi pekerjaannya melalui pelatihan kerja”. Ketentuan pelatihan ini sejalan dengan prinsip pendidikan dan *human capital* yang dikenal dalam prinsip CSR.
- b. Pasal 80 yang berkaitan dengan kewajiban pengusaha untuk memberikan kesempatan yang secukupnya kepada pekerja/buruh untuk melaksanakan ibadah yang diwajibkan oleh agamanya. Ketentuan ini

sejalan dengan prinsip Hak Asasi Manusia dalam makna religi dalam CSR.

- c. Pasal 91 ayat 1 bahwa pengaturan pengupahan yang ditetapkan atas kesepakatan antara pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh tidak boleh lebih rendah dari ketentuan pengupahan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini mengarah pada penerapan prinsip transparansi dalam CSR.
- d. Pasal 100 ayat (1) menekankan bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan bagi pekerja/buruh dan keluarganya, pengusaha wajib menyediakan fasilitas kesejahteraan. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip *human capital* dalam CSR.
- e. Pasal 109 yang berkaitan dengan peraturan perusahaan yang disusun oleh dan menjadi tanggung jawab dari perusahaan. ketentuan ini sejalan dengan prinsip GCG dalam CSR.
- f. Pasal 151 ayat (3) menekankan bahwa pemutusan hubungan kerja antara pengusaha dengan pekerja/buruh baru dapat dilakukan setelah mendapat penetapan dari lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip taat hukum dalam CSR. Menurut Pasal 151 ayat (1) bahwa pemutusan hubungan kerja merupakan upaya hukum terakhir, setelah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sebelumnya antara pengusaha, pekerja/buruh, serikat pekerja/buruh, dan pemerintah.

b) Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara.

Menurut Pasal 2 ayat (1) huruf e Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, salah satu tujuan dibentuknya BUMN diantaranya adalah “turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat”. Untuk itu pemerintah mengemas keterlibatan BUMN sebagai upaya pemerintah dalam rangka memperkuat program kemitraan, melalui **Peraturan Menteri Negara BUMN nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan**. Sedangkan sumber dana dari Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan sebagaimana dijelaskan Pasal 9 Peraturan Menteri Negara BUMN sebagai berikut :

- (1) Dana Program Kemitraan bersumber dari :
 - a. Penyisihan laba setelah pajak maksimal sebesar 2% (dua persen);
 - b. Jasa administrasi pinjaman/margin/bagi hasil, bunga deposito dan/atau jasa giro dari dana Program Kemitraan setelah dikurangi beban operasional;

- c. Pelimpahan dana Program Kemitraan dari BUMN lain, jika ada.
- (2) Dana Program Bina Lingkungan bersumber dari :
- a. Penyisihan laba setelah pajak maksimal sebesar 2% (dua persen);
 - b. Hasil bunga deposito dan atau jasa giro dari dana Program Bina Lingkungan.

Menurut ketentuan Pasal 11 Peraturan Menteri Negara BUMN ditegaskan bahwa Dana Program Kemitraan diberikan dalam bentuk :

- a. Pinjaman untuk membiayai modal kerja dan atau pembelian aktiva tetap dalam rangka meningkatkan produksi dan penjualan;
- b. Pinjaman khusus untuk membiayai kebutuhan dana pelaksana kegiatan Mitra Binaan yang bersifat pinjaman tambahan dan berjangka pendek dalam rangka memenuhi pesanan dari rekanan usaha Mitra Binaan.
- c. Beban Pembinaan meliputi hal-hal sebagai berikut :
 - 1. Untuk membiayai pendidikan, pelatihan, pemagangan, pemasaran, promosi, dan hal-hal lain yang menyangkut peningkatan produktivitas Mitra Binaan serta untuk pengkajian/penelitian yang berkaitan dengan Program Kemitraan;
 - 2. Beban pembinaan bersifat hibah dan besarnya maksimal 20% (dua puluh persen) dari dana Program Kemitraan yang disalurkan pada tahun berjalan.

Sedangkan ruang lingkup Program Bina Lingkungan meliputi :

- a. Bantuan korban bencana alam;
- b. Bantuan pendidikan dan/atau pelatihan;
- c. Bantuan untuk peningkatan kesehatan;
- d. Bantuan pengembangan prasarana dan/atau sarana umum;
- e. Bantuan sarana ibadah; bantuan pelestarian alam.

Atas dasar ketentuan tersebut, terlihat bahwa prinsip CSR yang terdapat dalam ketentuan BUMN ini lebih menekankan pada prinsip taat hukum.

c) Undang-undang Penanaman Modal.

Landasan filosofis pembentukan peraturan di bidang ekonomi termasuk Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yaitu Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan

atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Prinsip demokrasi ekonomi ini pada dasarnya mengandung makna bagaimana menjadikan bangsa Indonesia menjadi negara yang mampu mensejahterakan rakyatnya. Konsep ini oleh *founding fathers* disebutnya dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Konsep negara kesejahteraan¹⁵⁸ yang di anut Indonesia sendiri pada prinsipnya adalah merujuk pada demokrasi ekonomi yang dijadikan sebagai serangkaian aktivitas terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia. Semua itu terlihat dari konsep *social welfare*, dan *economic development* yang oleh James Midgley disebut sebagai "*antithetical nation*".¹⁵⁹ *Social welfare* berkaitan dengan mementingkan kepentingan orang lain (*altruisme*), hak-hak sosial, dan retribusi aset. Dengan kata lain, konsep *social welfare* lebih menonjolkan aspek sosialnya. Sedangkan *economic development* berkaitan dengan pertumbuhan akumulasi modal, dan keuntungan ekonomi (konsep kapitalis). Oleh karena itu, CSR sebagai perpaduan antara konsep sosialis dan kapitalis menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam penanaman modal.

Dilihat dari substansi Undang-undang No. 25 Tahun 2007 terdapat beberapa pasal yang secara esensial berkaitan dengan CSR yaitu :

- a. Pasal 3 ayat (1) mengenai asas penanaman modal yang terdiri atas asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara, asas kebersamaan, asas efisiensi berkeadilan, asas berkelanjutan, asas berwawasan lingkungan, asas kemandirian, dan asas keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Asas penanaman modal ini sejalan dengan prinsip CSR yaitu keterbukaan (*disclosure*), akuntabilitas, non diskriminatif, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan.

¹⁵⁸ Pada beberapa Negara, konsep *welfare state* mencakup segenap proses dan aktivitas mensejahterakan warga negara dan menerapkan sistem pelayanan sosial dan skema perlindungan sosial bagi kelompok yang kurang beruntung. Lihat Edi Suharto, 2006, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, makalah, Seminar Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan Melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia, Wisma MMUGM, tanggal 25 Juli 2006, hlm. 5.

¹⁵⁹ James Midgley, 2003, *Growth, Redistribution, and Welfare, Towar Social Investment*, dalam Dhaniswara K. Harjono, 2007, *Hukum Penanman Modal*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 67.

- b. Pasal 10 yang berkaitan dengan ketenagakerjaan yang menegaskan adanya keharusan mengutamakan tenaga kerja Warga Negara Indonesia, kewajiban meningkatkan kompetensi tenaga kerja Warga Negara Indonesia melalui pelatihan kerja dan perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja asing diwajibkan menyelenggarakan pelatihan dan melakukan alih teknologi kepada tenaga kerja Warga Negara Indonesia. Ketentuan ini lebih mengedepankan prinsip CSR dalam bentuk *human capital* dan pendidikan.
- c. Pasal 15 berkaitan dengan kewajiban penanaman modal, di mana setiap penanam modal berkewajiban:
 - a. Menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik;
 - b. Melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan;
 - c. Membuat laporan tentang kegiatan penanaman modal dan menyampaikannya kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal;
 - d. Menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal; dan
 - e. Mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan.
 Dengan ditegaskannya tanggung jawab sosial perusahaan sebagai kewajiban penanam modal, maka Pasal 15 Undang-undang No. 25 Tahun 2007 telah meletakkan landasan yuridis perubahan paradigma sifat CSR dari *voluntary* menjadi *mandatory*. Namun demikian ketentuan Pasal 15 ini mengandung beberapa prinsip CSR yaitu *Good Corporate Governance (GCG)*, *disclosur*, perilaku etis, dan taat hukum.
- d. Pasal 17 berkaitan dengan kewajiban setiap penanam modal yang bergerak di bidang usaha yang berkaitan dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan untuk mengalokasikan sebagian dananya untuk pemulihan lokasi usahanya sehingga memenuhi standar lingkungan hidup. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip berwawasan lingkungan dalam CSR.
- e. Pasal 34 berkaitan dengan sanksi bagi badan usaha atau perseorangan yang tidak melaksanakan kewajibannya termasuk CSR. Dengan adanya ketentuan sanksi, semakin menguatkan bahwa CSR itu tidak lagi bersifat *voluntary*, tetapi merupakan kewajiban hukum (*legal responsibility*) bagi semua badan usaha dan perseorangan, sehingga mencerminkan prinsip taat hukum.

d) Undang-undang Perseroan Terbatas.

CSR yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas secara terminologi ada perbedaan dengan CSR yang ada di Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, karena dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menggunakan terminologi tanggung jawab sosial dan lingkungan. Ketentuan ini dapat dilihat pada rumusan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dan judul Bab V yang hanya terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu Pasal 74 yang terdiri dari 4 (empat) ayat yaitu sebagai berikut :

- a. Pasal 74 ayat (1) Perseroan menegaskan bahwa perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Ketentuan ini lebih mengedepankan prinsip berwawasan lingkungan dalam CSR. Hal terlihat dari pembebanan kewajiban tanggung jawab sosial dan lingkungan hanya pada perusahaan yang menjalankan kegiatan dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam. Sehingga secara makna gramatikal perusahaan yang tidak menjalankan dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam tidak wajib menerapkan tanggung jawab sosial dan lingkungan dalam aktivitas usahanya.
- b. Pasal 74 ayat (2) menyatakan bahwa tanggung jawab sosial dan lingkungan merupakan kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Kata-kata “kepatutan” dan “kewajaran” merupakan terminologi yang bermakna pada asas hukum yang perlu penafsiran yang tegas. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip akuntabilitas dalam CSR.
- c. Pasal 74 ayat (3) menegaskan bahwa perusahaan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud ayat (1) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini semakin mempertegas bahwa tanggung jawab sosial dan lingkungan telah dinyatakan sebagai kewajiban dalam makna *liability* karena diikuti sanksi bagi perseroan yang tidak menerapkannya. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip taat hukum dalam CSR.
- e. Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Filosofi pengelolaan kegiatan pertambangan tidak terlepas dari Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan konsep penguasaan oleh negara dan prinsip demokrasi ekonomi dalam pengelolaannya. Sehingga pada bagian mengingat Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ditegaskan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Penjelasan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 secara implisit juga mengisyaratkan bahwa pengelolaan dan pengusahaan sumber daya alam sesuai dengan konsep hukum “kausalitas”, di mana keberlanjutan perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan tergantung pada pemeliharaan sumber daya alam itu sendiri. Sebaliknya, jika daya dukung sumber daya alam rusak, musnah, dan atau tidak ada lagi, maka akan berdampak langsung pada pendapatan masyarakat, sehingga mereka akan menganggap perusahaan sebagai penyebabnya.¹⁶⁰ CSR dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 dapat di lihat dari ketentuan sebagai berikut :

- a. Pasal 2 menegaskan bahwa dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara harus mengacu pada 4 (empat) asas yaitu :
 1. Manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
 2. Keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
 3. Partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; dan
 4. Kerkelanjutan dan berwawasan lingkungan.Asas ini mencerminkan prinsip CSR yang mencakup prinsip *human capital*, transparansi, akuntabilitas, kerkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
- b. Pasal 65 ayat (1) yang mewajibkan setiap usaha pertambangan memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis, persyaratan lingkungan, dan persyaratan finansial. Sedangkan kewajiban pemberi IUP dan IUPK wajib mencantumkan prinsip CSR dalam persyaratan izin

¹⁶⁰ Wilian Wordworth, 2008, Kata Pengantar dalam “*Corporate Social Responsibility (CSR) dalam praktek di Indonesia*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. X.

- (Pasal 39, Pasal 78, dan Pasal 79). Ketentuan ini lebih mengarah pada penerapan prinsip GCG.
- c. Pasal 96 berkaitan dengan penerapan kaedah teknik pertambangan yang baik, di mana pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan. Ketentuan ini sejalan dengan Prinsip GCG dalam CSR.
 - d. Pasal 97 berkaitan dengan penegasakan bahwa “pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah”. Penerapan prinsip standarisasi dapat diukur berdasarkan AMDAL dan/atau UKL/UPL yang dibuat oleh pemohon IUP dan IUPK. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip berwawasan lingkungan dalam CSR.
 - e. Pasal 99 dan Pasal 100 berkaitan dengan rencana reklamasi dan rencana pasca. Kedua ketentuan itu mensyaratkan pengelolaan pasca tambang yang didasarkan atas prinsip *disclosure* dan prinsip penerapan teknologi ramah lingkungan.
 - f. Pasal 106 menegaskan bahwa pemegang IUP dan IUPK harus mengutamakan pemanfaatan tenaga kerja setempat, barang, dan jasa dalam negeri. Ketentuan ini berkaitan dengan penerapan prinsip *human capital*.
 - g. Pasal 107 yang menekankan agar dalam kegiatan operasi produksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK wajib mengikutsertakan pengusaha lokal. Ketentuan ini marah pada penerapan prinsip kemitraan dengan UKM dalam CSR.
 - h. Pasal 108 yang mewajibkan pemegang IUP dan IUPK menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat dengan berkonsultasi dengan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, serta lembaga sosial kemasyarakatan. Ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 39 ayat (1) huruf j dan ayat (2) huruf n, Pasal 78 huruf j, dan Pasal 79 huruf m Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, sekaligus merupakan ketentuan “esensial” dalam undang-undang ini yaitu CSR yang dimaknai dalam bentuk *community development*. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip *disclosure* dan akuntabilitas dalam CSR.
 - i. Pasal 145 ayat (1) berkaitan dengan hak masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan yaitu berupa ganti rugi dan mengajukan gugatan ke pengadilan. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip *stakeholder concept* dalam CSR.

Di Indonesia, kegiatan CSR baru marak dilakukan pada beberapa tahun belakangan, dan kegiatan itu dilaksanakan atas motif kemurahan hati (*charity*) dan kedermawanan (*philanthropy*) yang bersifat *voluntary*. Namun pada saat DPR mengulirkan wacana CSR dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Perseroan Terbatas, maka kalangan dunia usaha mulai terusik karena paradigma CSR yang semula bersifat *voluntary* bergeser menjadi *mandatory*, sehingga penolakan dari berbagai kalangan dunia termasuk KADIN dengan beberapa asosiasi dunia usaha melakukan *judicial review* ke Mahkamah

Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 74 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dengan gugatan Nomor 53/PUU-VI/2008. Gugatannya sendiri didasarkan pada ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 15 April 2009 menyatakan menolak gugatan tersebut.

Bila dilihat dalam risalah proses lahirnya terminologi Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, terjadinya perdepatan yang sangat alot antar fraksi maupun dengan pemerintah, akhirnya diselesaikan melalui *lobby* pada masa sidang IV tahun sidang 2006-2007 dalam rapat panitia kerja Komisi VI DPR RI. Dalam risalah tersebut, secara jelas terungkap bahwa Rancangan Undang-Undang Perseroan Terbatas yang diberikan oleh pemerintah ke DPR tidak ditemukan satu pasal pun yang berkaitan dengan CSR. Atas inisiatif Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) diusulkanlah dalam Rancangan Undang-Undang Perseroan Terbatas tentang CSR agar sejalan dengan landasan filosofis demokrasi ekonomi yaitu Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Atas dasar filosofi tersebut dapat ditarik benang merah mengapa hanya perseroan yang bergerak dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam saja yang diwajibkan menerapkan CSR atau tanggung jawab sosial dan lingkungan yaitu sebagai berikut :

- a. Berdasarkan prinsip keberlanjutan (*sustainability*), di mana prinsip ini bermakna bahwa pengelolaan sumber daya alam ini tidak hanya untuk dinikmati oleh satu generasi atau generasi tertentu saja, tetapi pengelolaannya harus bisa diwariskan dan dinikmati oleh generasi akan datang.
- b. Berdasarkan prinsip berwawasan lingkungan, di mana prinsip ini bermakna bahwa dalam pembangunan perekonomian nasional aspek lingkungan harus menjadi perhatian setiap pelaku usaha, sehingga setiap aktivitas usaha dapat diminimalisir dampaknya terhadap lingkungan.

Bila dilihat dari *law making proces*-nya, konsep mengenai CSR dalam Undang-Undang Perseroan Terbatastidak terlepas dari aksi dan tuntutan masyarakat dan LSM dengan alasan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Pada sisi lain fakta menunjukkan, bahwa banyak sekali perusahaan yang hanya

melakukan kegiatan operasional tetapi kurang sekali memberikan perhatian terhadap hak sosial dan ekonomi masyarakat di sekitarnya, seperti konflik masyarakat Minahasa atas pencemaran lingkungan oleh PT. Newmont di Teluk Buyat, dan sebagainya.

Di samping itu, perkembangan global menunjukkan adanya perubahan paradigma perusahaan, yaitu kalau selama ini perusahaan hanya dipandang sebagai instrumen ekonomi, namun sejalan dengan tuntutan global perusahaan harus dipandang sebagai institusi sosial. Perusahaan tidak hanya mengakomodasi kepentingan *shareholder*, tetapi juga kepentingan *stakeholder*.

Bila dilihat penerapan CSR pada beberapa negara maju, seperti Inggris, Belanda, Kanada, dan Amerika Serikat, di mana CSR telah menjadi suatu penilaian hukum oleh otoritas pasar modal yang dituangkan dalam bentuk *public report*, di samping penilaian dari publik sendiri. Ternyata perusahaan yang melaksanakan CSR dalam aktivitas usahanya mendapatkan *reward* berupa keuntungan kompetitif (*competitive advantage*), sehingga harga sahamnya menguat di bursa dibanding perusahaan yang tidak berperilaku etis. Atas dasar argumentasi tersebut, sudah seyogianya CSR yang semula adalah tanggung jawab non-hukum (*responsibility*) diubah menjadi tanggung jawab hukum (*liability*).

Mengingat amanat konstitusi dan berdasarkan fakta empiris dari dampak pembangunan selama ini sebagaimana diakui pemerintah dalam RPJMN 2004-2009, maka sangat rasional sekali CSR diatur dalam sistem perundang-undangan di bidang hukum perusahaan. Hal ini dilakukan sebagai upaya mewujudkan tujuan pembangunan perekonomian yang berlandaskan pada prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Atas pertimbangan itu, dirumuskanlah ketentuan CSR dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai bagian dari kewajiban perseroan di Indonesia. Kemudian dalam penjelasan Undang-Undang Perseroan Terbatas ditegaskan bahwa ketentuan mengenai CSR ini dimaksudkan untuk mendukung terjalinnya hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.

Dari kajian teoretis, perubahan paradigma CSR dari *voluntary* menjadi *mandatory* sejalan dengan ungkapan Roberto Mangabeira Unger sebagaimana dikutip Eka Wenast yang menyatakan bahwa dalam masyarakat “paska-liberal”, organisasi-organisasi swasta semakin diakui dan dipandang sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan, pada hal menurut doktrin tradisional kekuasaan dipandang sebagai hak prerogatif pemerintah. Kaum neo-liberal tidak menerapkan kritik atas pemerintah, tapi justru memusatkan diri pada kekuatan pemerintah itu sendiri. Di mana perusahaan memiliki tanggung jawab utama untuk menentukan dan menerapkan standar tanggung jawab sosial secara sistematis dan sejalan dengan usaha-usaha masyarakat, konsumen dan pemerintah”.¹⁶¹ Sehingga secara filosofis, teori tanggung jawab sosial yang bersifat radikal dan konservatif dari segi programnya, tetapi memiliki pandangan liberal terhadap hak-hak publik. Dan dalam masyarakat yang demokratis masyarakatlah yang memerintah, untuk itu perusahaan yang demokratis harus mendengarkan suara *stakeholders (market place of ideas)*.

Bila dikaitkan CSR dengan aktivitas perusahaan, maka dapat dikatakan bahwa CSR lebih menekankan pada kepedulian perusahaan terhadap kepentingan *stakeholders* dalam arti luas dari pada sekadar kepentingan perusahaan belaka. Dengan demikian konsep tanggung jawab sosial lebih menekankan pada tanggung jawab perusahaan atas tindakan dan kegiatan usahanya yang berdampak pada orang-orang tertentu, masyarakat, dan lingkungan di mana perusahaan tersebut melakukan aktivitas usahanya. Secara negatif hal ini bermakna bahwa perusahaan harus menjalankan aktivitas usahanya sedemikian rupa, sehingga tidak berdampak negatif pada pihak-pihak tertentu dalam masyarakat. Sedangkan secara positif hal ini mengandung makna bahwa perusahaan harus menjalankan kegiatannya sedemikian rupa, sehingga dapat mewujudkan masyarakat yang lebih baik dan sejahtera.

Begitu pula halnya bila merujuk pada konsep negara hukum modern, selain mengharuskan setiap tindakan negara/pemerintah berdasarkan hukum, negara/pemerintah juga disertai peran, tugas dan tanggung jawab yang luas untuk mensejahterakan masyarakatnya. Hal ini sejalan dengan perubahan

¹⁶¹ *Ibid.*

paradigma CSR dari *voluntary* menjadi *mandatory* dalam pengelolaan kekayaan mineral dan batubara di Indonesia, sebagai amanat Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kebijakan ini tidak terlepas dari fungsi negara di bidang ekonomi sebagaimana diungkapkan oleh W. Friedman yaitu mencakup 4 (empat) hal yaitu :¹⁶²

- a. Sebagai penjamin (*provider*) kesejahteraan rakyat.
- b. Sebagai pengatur (*regulator*).
- c. Sebagai pengusaha (*entrepreneur*).
- d. Sebagai pengawas (*umpire*).

Dari ke empat fungsi negara di bidang perekonomian ini, fungsi yang paling esensial terletak pada fungsi pengatur (*regulator*). Apabila fungsi sebagai pengatur salah atau keliru menempatkannya, maka akan berdampak pada ketiga fungsi yang lainnya. Oleh karena itu, dalam menjalankan fungsi pengaturan, pemerintah harus memperhatikan norma moral yang akan dipositivaskan ke dalam bentuk norma hukum dengan memposisikan kebebasan positif yang bersifat *accountable* kepada *stakeholders*-nya.

B. Pemulihan Lingkungan Dalam Investasi Pertambangan

1. Pemulihan Lingkungan Dalam Investasi Pertambangan Dalam Hubungannya Pelestarian Sumber Daya Alam Yang Berkelanjutan

Salah satu tantangan industri pertambangan modern adalah menjawab apakah industri pertambangan dapat bersifat ramah lingkungan, sehingga stigma bahwa industri pertambangan sebagai salah satu industri yang memberi andil dalam perusakan lingkungan di dunia.

Deskripsi tentang industri pertambangan masih sulit dilepaskan dari persoalan perusakan dan pencemaran fungsi lingkungan hidup, pelanggaran hak asasi manusia atas hak-hak atas tanah, hak masyarakat lokal serta

¹⁶² W. Friedmann, 1971, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens and Sons, London, page 3. Bandingkan dengan Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 16.

pendekatan-pendekatan kekuasaan dalam penyelenggaraan industri pertambangan.

Berbagai tuduhan miring terhadap dampak pertambangan terhadap lingkungan dengan sendirinya menjadi tantangan bagi negara sebagai pemegang hak menguasai atas bumi, air, serta kekayaan alam yang ada di dalamnya untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap usaha industri pertambangan agar mampu mewujudkan konsep pertambangan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Bahwa usaha industri pertambangan membawa dampak perusakan lingkungan, disoroti oleh berbagai pihak. Salah satunya oleh Mantan Menteri Lingkungan Hidup Emil Salim, yang mengatakan bahwa kegiatan pertambangan memberikan dampak kerusakan lingkungan terbesar di alam. "Pertambangan paling dahsyat merusak alam. Gunung digali akan habis. Tapi kerusakan itu karena ulah manusia sebab yang salah adalah caranya,"¹⁶³.

Hal tersebut disampaikan Emil Salim yang menjadi salah satu pembicara dalam Peluncuran dan Sosialisasi Fatwa Pertambangan Ramah Lingkungan yang diluncurkan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Namun ia juga mengatakan, meski pertambangan merusak lingkungan namun manusia membutuhkan sumber daya alam seperti batu bara, timah, emas dan sebagainya yang dikandung dalam perut bumi.

"Apakah tambang harus kita hentikan? Tidak, tapi pakai pemikiran, teknologi dan ilmu pengetahuan sehingga alam tidak rusak. Saya tidak menentang perusahaan pertambangan tapi yang saya tentang adalah perilaku manusianya."¹⁶⁴

Terkait fatwa pertambangan ramah lingkungan yang dikeluarkan MUI, Emil Salim melihat hal tersebut sebagai pintu masuk untuk menjadikan lingkungan sesuatu yang lebih diperhatikan.

Perusahaan pertambangan menurut Honardy Boentario, juga memiliki tanggung jawab yang besar dalam upaya rehabilitasi lingkungan. Oleh sebab itu, perusahaan tambang harus mempelopori berbagai usaha pelestarian

¹⁶³ Republika On Line, 27 Juli 2011.

¹⁶⁴ *Ibid*

lingkungan, baik melalui reklamasi lingkungan tambang, maupun melaksanakan kegiatan penghijauan.

“Kegiatan ini akan lebih berdampak secara luas, jika kegiatan penghijauan melibatkan masyarakat, dengan mengintegrasikannya dengan kegiatan CSR perusahaan. Jika masalah paling dasar tersebut dapat dipenuhi, niscaya, usaha pertambangan tak akan menghadapi penolakan masyarakat maupun masalah sosial”.¹⁶⁵

Salah satu konsep yang ditawarkan dalam Undang-Undang No 4.Tahun 2009 agar suatu industri pertambangan dapat menjamin asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah konsep reklamasi dan pasca tambang yang merupakan kelanjutan konsep pemulihan lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Merumuskan suatu usaha investasi pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan bukanlah suatu persoalan yang mudah. Disamping *image* negatif pertambangan sebagai salah satu industri yang merusak lingkungan, para pemerhati pertambangan dan lingkungan juga diperhadapkan dengan berbagai kendala dalam mewujudkan suatu industri pertambangan yang benar-benar dapat menjamin aspek keberlanjutan lingkungan pertambangan.

Sejarah perkembangan reklamasi lahan bekas tambang di Indonesia ditandai dengan keterbatasan pengetahuan dan pemahaman terhadap tanggung jawab atas pentingnya reklamasi dan pasca tambang sebagai suatu bentuk tanggung jawab pemulihan lingkungan yang berkelanjutan.

Sejarah perkembangan reklamasi lahan bekas tambang di Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) tahapan yaitu sebelum tahun 1990, periode tahun 1990-tahun 2000 dan periode setelah tahun 2000.

Periode tahun sebelum tahun 1990, Departemen Pertambangan dan Energi saat itu telah menyusun pedoman atau petunjuk teknis untuk melakukan reklamasi lahan bekas tambang, namun dalam pelaksanaannya banyak menemui kendala karena kurangnya pengetahuan dan pengalaman dalam menangani lahan bekas tambang yang marjinal, sementara pemerintah belum memiliki pengetahuan yang cukup. Oleh karena itu, hanya sedikit perusahaan

¹⁶⁵ *Ibid*

yang berhasil mereklamasi lahan bekas tambangnya. Biaya yang diperlukan juga mahal, sehingga banyak perusahaan yang enggan melakukannya. Hal ini dapat dilihat dari luasan areal bekas tambang yang belum direklamasi oleh perusahaan pertambangan sebagai warisan masa lalu yang menjadi tambahan kewajiban perusahaan saat ini.

Kondisi diatas mengindikasikan bahwa reklamasi dan pasca tambang disamping belum ditopang oleh suatu aturan normatif yang kuat dari pemerintah, reklamasi dan pasca tambang belum menjadi prioritas bagi perusahaan pertambangan. Kondisi ini yang menyebabkan warisan lahan bekas tambang yang belum direklamasi pada akhirnya akan membebani pemerintah dan membawa dampak bagi masyarakat dan lingkungan hidup.

Periode tahun 1990 – tahun 2000 reklamasi lahan tambang telah menunjukkan hasil di mana lahan-lahan bekas tambang telah ditanami dengan tanaman penutup tanah, baik dari jenis tanaman legume maupun rumput.

Di periode ini Departemen pertambangan dan energi membuat langkah maju dengan mengeluarkan regulasi mengenai kewajiban reklamasi lahan bekas tambang dengan sistem jaminan reklamasi dari perusahaan pertambangan.

Periode tahun 2000- sekarang, ditandai dengan perhatian yang serius dari pemerintah terhadap pentingnya reklamasi dan pasca tambang. Dalam periode ini dua kementerian yaitu Kementerian Sumber Daya Mineral (ESDM) dan Kementerian Kehutanan memberikan perhatian yang besar terhadap kualitas reklamasi lahan bekas tambang sebagai tolok ukur dalam penilaian untuk mendapatkan penghargaan lingkungan tambang.

Diundangkannya Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang telah memberikan langkah maju terhadap penanganan reklamasi dan pasca tambang, dimana secara normatif telah diatur tentang peran pemerintah sesuai kewenangannya dalam penanganan reklamasi dan pasca tambang, kewajiban-kewajiban dan tanggung jawab perusahaan pertambangan dalam kegiatan reklamasi dan pasca tambang beserta jaminan reklamasi yang harus dipersiapkan oleh perusahaan pertambangan, baik pada tahapan eksplorasi, operasi produksi maupun pasca tambang.

Reklamasi dan pasca tambang oleh UU No 4 tahun 2009 dianggap sebagai salah satu solusi untuk memberikan jaminan terhadap keberlanjutan lingkungan hidup.

Secara garis besar model reklamasi dan pasca tambang yang diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 jo. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2010 mempunyai kemiripan dengan Undang-Undang Pertambangan Federal Amerika Serikat (*US Federal Mining Law*) yang dikeluarkan oleh Biro Pengolahan lahan (*Bureau of Land Management - BLM*) Amerika Serikat tanggal 20 Januari 2001¹⁶⁶ yang mensyaratkan persyaratan keharusan mengajukan rencana reklamasi kepada pemerintah dengan tahapan-tahapan kegiatan yang akan dilakukan, keharusan memberikan jaminan keuangan kepada pemerintah (*bond-obligasi*) yang akan digunakan sebagai jaminan jika reklamasi tidak dapat dilakukan oleh perusahaan dan pemerintah harus menggunakan pihak ketiga sebagai pengganti pelaksana reklamasi.

Kegiatan reklamasi dalam sistem hukum di Amerika Serikat meliputi (1). Isolasi, kontrol, atau penghilangan bahan-bahan pembentuk asam, beracun, atau yang disebabkan kerusakan; (2). Penghalusan dan penyesuaian bentuk tanah yang berdekatan, memfasilitasi penanaman kembali tumbuhan, mengontrol pembuangan air, dan memperkecil tingkat erosi; (3). Rehabilitasi perikanan dan habitat kehidupan liar; (4). Penempatan medium tumbuh tanaman dan penanaman kembali sampai akhirnya tanaman tersebut bisa tumbuh sendiri; (5). Pemindahan atau stabilisasi gedung-gedung dan struktur-struktur, atau fasilitas pendukung lainnya; (6). Mengisi lubang bor dan menutup pekerjaan dibawah tanah; dan (7). Melakukan pemantauan setelah kegiatan pertambangan selesai, juga dalam hal pemeliharaan, atau perawatan (Bab 3809.5).

Keterkaitan reklamasi dan pasca tambang dengan pelestarian lingkungan dan lingkungan yang berkelanjutan dapat dilihat dari dianutnya prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pertambangan serta rencana reklamasi yang disusun berdasarkan dokumen lingkungan hidup sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁶⁶ Chalid Muhamad dan Siti Maimunah, *Tambang dan Penghancuran Lingkungan, Kasus-Kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004*, Jatam, 2006, hlm 360.

Salah satu model reklamasi dan pasca tambang yang diteliti oleh penulis dalam memberikan pemahaman bahwa pelaksanaan suatu reklamasi dan pasca tambang yang baik dan berkorelasi dengan lingkungan yang berkelanjutan adalah pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang yang telah dilaksanakan oleh PT. Newmont Minahasa Raya (PT. NMR) yang telah melaksanakan kegiatan eksplorasi tahun 1986-1996, kegiatan operasi pertambangan tahun 1996-tahun 2004, masa penutupan tambang tahun 2004-tahun 2009 dan pengakhiran tambang tahun 2009-tahun 2011 di Buyat Ratatotok Kabupaten Minahasa Tenggara, Provinsi Sulawesi Utara.

Proses reklamasi dan pasca tambang PT. NMR, dilakukan secara bertahap yaitu dengan penataan lahan, pencegahan erosi, penyebaran tanah pucuk, penanaman tumbuhan penutup (*cover crop*) dan penanaman pohon-pohon. Penanaman yang dilakukan diikuti dengan pemeliharaan yaitu penyiraman, penyiangan, penggantian tanaman dan pemantauan tumbuhan.

Penataan lahan (*countering*) dilakukan pada lahan-lahan bekas tambang atau bekas timbunan batuan dan sarana penunjang di sekitar lokasi pertambangan sehingga sesuai dengan topografi yang diinginkan.

Pengaturan air melalui bronjong-bronjong sepanjang lebih dari 9 kilometer akan menjaga aliran air permukaan tetap terdispersi dengan baik dan meminimalkan erosi. PT. NMR membuat lahan basah (*wetland*) yang akan menjaga aliran air dan sedimentasi, menjadi tempat berkembang biak burung dan tanaman air sehingga menciptakan ekosistem yang akan mendukung fungsi ekologi hutan hasil reklamasi. Air di hutan hasil reklamasi akan menjadi reservoir alami bagi hutan reklamasi dan isinya juga masyarakat sekitar.

Lokasi bekas lahan tambang telah menjadi hutan dengan tumbuh-tumbuhan bernilai ekonomi tinggi serta habitat yang sesuai bagi serangga dan hewan-hewan asli di Kabupaten Minahasa Tenggara.

Survei Tim Fakultas Pertanian Universitas Sam Ratulangi Manado menunjukkan 155.814 pohon telah tumbuh dengan baik dan terdapat 145 spesies dari 95 famili pepohonan tumbuh di hutan reklamasi. Survei juga menemukan 91 jenis burung menetap dan migrasi yang telah kembali menghuni hutan reklamasi lahan tambang.

Khusus teluk Buyat sebagai tempat pembuangan *tailing*, di mana pihak PT. NMR sempat dipersoalkan melakukan pencemaran dan kerusakan

lingkungan, ekspose Panel Ilmiah Independen (PII) tentang hasil kegiatan pemantauan lingkungan teluk buyat tahun 2010 dalam acara Pemaparan Publik Tahunan (*Public Exposure*), 14 Mei 2011 di Hotel Quality Manado, yang kesimpulannya disampaikan oleh Menteri Riset dan Teknologi, sebagai berikut :

Kualitas air tidak menunjukkan dampak yang merugikan terhadap ekosistem laut (sama dengan parameter oleh survei PII antara tahun 2007-2009), kolom air menunjukkan stratifikasi tetap stabil dan menunjukkan adanya lapisan termoklin permanen pada tingkat kedalaman 20 dan 40 meter, Topografi dasar laut menunjukkan tidak ada perubahan posisi atau bentuk gundukan *tailing* (*survey* batimetri 2010), Mutu sedimen, tidak adanya indikasi logam-logam berat dalam sedimen telah terlepas ke kolom air, Komunitas makrobentos mengalami peningkatan yang baik dan jumlah jenisnya, sebagai hal yang positif bahwa *tailing* tidak berbahaya, terumbu karang dan ikan menunjukkan terumbu karang dan ikan yang sehat (hasil tujuh kali survei), jaringan ikan lautsama dengan hasil survei tahun 2007-2009, konsentrasi rata-rata arsen dan merkuri yang terkandung dalam sampel ikan berada dibawah ambang batas penduan kesehatan FAO/WHO, sama dengan ikan dari daerah-daerah lainnya di Indonesia dan negara-negara lain, sehingga hasil uji logam jaringan ikan tahun 2010 menunjukkan bahwa ikan yang ditangkap di daerah teluk Buyat aman untuk dikonsumsi oleh manusia, Tidak terobservasi dampak negatif jangka panjang hingga saat ini pada ekosistem laut berdasarkan hasil pemantauan.

Salah satu kegiatan pelestarian fungsi lingkungan yang dilaksanakan oleh PT. NMR adalah pembuatan *Reefball* (terumbu buatan) sebanyak 3000 buah yang ditempatkan di Teluk Buyat dan Teluk Totok telah berkembang sepenuhnya menjadi komunitas baru dibawah laut dan menambah populasi ikan yang bermanfaat bagi nelayan. *Reefball* juga bermanfaat untuk mencegah abrasi pantai dan *reefball* diperkirakan tahan sampai usia 500 tahun.

Hasil reklamasi lahan pinjam pakai seluas 443,4 Ha telah diserahkan kepada Pemerintah Indonesia pada tanggal 12 Januari 2011, dengan tingkat keberhasilan nilai diatas rata-rata yaitu nilai 93 dari nilai 100, di mana 80 merupakan standar kategori baik bagi suatu pengukuran kinerja keberhasilan reklamasi.

Dari uraian diatas maka dapat analisis bahwa bagi pertambangan modern, komitmen perusahaan terhadap rencana reklamasi yang sudah disepakati dalam rencana reklamasi, baik pada tahapan eksplorasi maupun pada tahapan operasi produksi dan pasca tambang, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan reklamasi itu sendiri, disamping peran pemerintah sebagai pengawas terhadap pelaksanaan reklamasi sebagaimana yang telah dituangkan dalam rencana reklamasi dan pasca tambang.

Walaupun reklamasi dan pasca tambang PT. NMR telah selesai, namun menurut penulis masih terdapat persoalan yang juga dapat menjadi persoalan dalam penanganan risiko hasil reklamasi pasca penyerahan kepada pemerintah. Persoalan dimaksud adalah potensi kerusakan dan pencemaran lingkungan daerah lahan bekas tambang tidak hanya dapat diukur dengan masa reklamasi selama lima tahun, apalagi dengan model pembuangan limbah *tailing* seperti yang dilakukan oleh PT. NMR maupun oleh PT. Meares Sopotan Mining (MSM) dengan model pembuangan limbah yang ditampung dalam sebuah kolam penampungan.

Risiko pencemaran lingkungan dapat saja terjadi setelah perusahaan tambang menyerahkan lahan reklamasi kepada pemerintah, namun demikian mengingat faktor-faktor alam dan faktor-faktor kimiawi yang berkaitan dengan penampungan limbah pertambangan, maka dikemudian hari setelah penyerahan yang telah membebaskan perusahaan dari kewajiban dan tanggungjawab pencemaran dapat saja terjadi sebagai sesuatu yang seringkali belum dapat diprediksi oleh perhitungan manusia.

Antisipasi terhadap kondisi-kondisi dikemudian hari, maka dalam pemahaman penulis, diperlukan suatu dana jaminan dalam bentuk asuransi risiko untuk mengamankan kemungkinan terjadinya pencemaran lingkungan akibat limbah tambang untuk suatu masa antara 25-50 tahun kedepan, sehingga baik pemerintah, perusahaan maupun masyarakat dapat diberi perlindungan yang memadai terhadap ancaman dari kemungkinan pencemaran limbah tambang dimasa yang akan datang.

Menurut Kepala Dinas Pertambangan Sulawesi Utara, Ir Boy Tamon, Msi,¹⁶⁷ model dan pengalaman yang dilaksanakan di PT. NMR akan dijadikan

¹⁶⁷ Wawancara, 5 Pebruari 2013, Dinas Pertambangan Provinsi Sulawesi Utara.

sebagai contoh dalam penanganan reklamasi dan pasca tambang di Sulawesi Utara. Pola reklamasi tersebut akan diwajibkan kepada pemegang IUP-IUPK di Kabupaten/Kota se Sulawesi Utara sehingga dengan demikian maka konsep pertambangan yang menjamin keberlanjutan lingkungan dapat diimplementasikan pada semua perusahaan pemegang IUP-IUPK.

Jika memperhatikan persyaratan-persyaratan pemulihan lingkungan dalam bentuk reklamasi dan pasca tambang setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara jo. Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang, untuk pertambangan modern sepanjang perusahaan mempunyai komitmen yang baik terhadap konsep pertambangan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, maka konsep lingkungan berkelanjutan dapat dijamin.

Peran dan fungsi pemerintah juga menjadi faktor yang sangat penting dalam menjamin tercapainya pemulihan fungsi lingkungan pertambangan. Peran pemerintah mulai saat perizinan lingkungan, Amdal, studi kelayakan, rencana reklamasi eksplorasi, rencana reklamasi operasi produksi dan pasca tambang yang harus disetujui oleh pemerintah, jaminan reklamasi dan penilaian terhadap keberhasilan reklamasi, jika dilaksanakan dengan baik, maka konsep keberlanjutan lingkungan lahan pertambangan dapat dicapai.

Kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah adalah masih terbatasnya pemahaman terhadap konsep-konsep reklamasi dan pasca tambang disamping terbatas tenaga-tenaga teknis yang menguasai bidang yang terkait dengan reklamasi dan pasca tambang.¹⁶⁸

Permasalahan yang terkait dengan pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang justru berkaitan dengan pengelolaan pertambangan di area Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan pertambangan illegal. Dalam Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2010, Pasal 44-Pasal 46 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang, mengatur mengenai rencana reklamasi dan pasca tambang Izin Pertambangan Rakyat (IPR), kewajiban melaksanakan reklamasi dan

¹⁶⁸ Wawancara, responden dari unsur Pemerintah Kabupaten Minahasa Tenggara, 20 Januari 2013.

pasca tambang IPR oleh pemegang IPR bersama dengan bupati/walikota dan pengaturannya dalam peraturan daerah.

Hasil wawancara penulis dengan unsur Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara dan Minahasa Utara¹⁶⁹ menemukan fakta bahwa persoalan-persoalan tersebut belum diatur dalam kebijakan pemerintah daerah masing-masing. Demikian halnya wawancara penulis dengan Ketua Asosiasi Pertambangan Rakyat di Desa Tatelu, Minahasa Utara,¹⁷⁰ ditemukan fakta bahwa belum ada kebijakan mengenai reklamasi dan pasca tambang dalam IPR yang dikuasai oleh penambang rakyat sehingga proses pemulihan lingkungan belum menjadi suatu kewajiban dari para penambang di area penambangan IPR.

Fakta-fakta terhadap pengelolaan lingkungan yang terkait dengan reklamasi dan pasca tambang pada areal yang dikuasai oleh pemegang IPR akan menjadi masalah dikemudian hari, jika pemerintah daerah tidak mengeluarkan regulasi terhadap reklamasi dan pasca tambang di area IPR. Dengan demikian ancaman kerusakan lingkungan akibat usaha pertambangan tidak dapat menjamin keberlangsungan lingkungan pertambangan.

Hasil penelitian penulis mendapatkan fakta bahwa perlunya pengaturan mengenai reklamasi dan pasca tambang pada wilayah pertambangan rakyat dengan suatu peraturan daerah kabupaten/kota belum dilaksanakan, sehingga kondisi ini menyebabkan ketidakpastian pelestarian fungsi lingkungan pada area wilayah pertambangan rakyat tersebut.

2. Pemulihan Lingkungan dalam Investasi Pertambangan Dalam Hubungannya Dengan Keberlanjutan Ekonomi Masyarakat

Pembahasan bagian ini adalah untuk menjawab apakah pemulihan lingkungan pertambangan mempunyai korelasi dengan keberlanjutan ekonomi masyarakat yang dikenal dengan masyarakat lingkaran tambang.

¹⁶⁹ Hasil wawancara dengan unsur Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara dan Minahasa Utara,

¹⁷⁰ Wawancara penulis dengan Ketua Asosiasi Pertambangan Rakyat di Desa Tatelu, Minahasa Utara.

Dampak ekonomi terhadap masyarakat disekitar areal pertambangan telah menjadi bahan perdebatan sengit antara Lemabaga-lembaga Swadaya Masyarakat yang mewakili kepentingan masyarakat lokal dan masyarakat adat di berbagai daerah di Indonesia dengan pemerintah dan perusahaan tambang dilain pihak.

Beberapa pendapat yang berhasil dikutip penulis yang menyikapi hubungan pengaruh pertambangan terhadap kondisi ekonomi masyarakat lingkaran tambang maupun masyarakat pada umumnya dalam kaitan dengan usaha pertambangan sebagai berikut.

Menurut Emil Salim, kelompok masyarakat madani adalah kelompok yang paling banyak menerima dampak negatif dari pengembangan industri ekstra aktif. Dampak negatif yang mereka rasakan, berupa perusakan lingkungan hidup, pengungsian, dan persoalan-persoalan sosial lainnya. Tak pelak industri ekstra aktif pun tidak memberi makna yang signifikan dalam pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan jangka panjang. Industri ekstra aktif telah banyak mengorbankan masyarakat dan lingkungan, serta tidak memiliki andil dalam mendorong pembangunan berkelanjutan.¹⁷¹

Selanjutnya pendapat dari *The Operations evaluation Departement (OED)*, menemukan bahwa sepanjang 1990-1999, tercatat ada hubungan negatif antara kebergantungan pada industri ekstraaktif dengan pertumbuhan ekonomi, pada semua negara peminjam bank dunia. Terkait *Millennium Development Goals (MDGs)*, negara-negara yang eksportnya bergantung pada industri ekstra aktif ternyata cuma berhasil menurunkan tingkat kekurangan gizi pada anak. Sedangkan untuk tujuan-tujuan lainnya seperti peningkatan akses air bersih dan penurunan tingkat kematian anak, kematian ibu, dan HIV/AIDS, masih jauh dari harapan.¹⁷²

Data yang lebih mencengangkan menyebutkan, 1,5 miliar warga di negara-negara berkembang yang bergantung pada industri ekstra aktif, diperkirakan hidup dengan biaya kurang dari US\$ 2 sekitar (Rp 18 ribuan)

¹⁷¹ Rizal Sumardjo, Agit Syarief dan Kriswantriyono, *Fenomena Konflik Di Area Pertambangan*.

¹⁷² *Ibid*

perhari. Bahkan 12 negara paling bergantung pada mineral dan enam negara paling bergantung pada minyak, masih tergolong sebagai negara-negara miskin yang sangat bergantung pada utang (*highly indebted poor countries*). Beberapa diantaranya juga tercatat memiliki peringkat terburuk dalam indeks pembangunan manusia.¹⁷³

Selanjutnya menurut Sumardjo, tipologi konflik sosial di sekitar tambang bersifat unik. Oleh karena itu solusinya juga khas sesuai dengan karakteristik sosial-budaya, ekonomi dan ekologi masyarakat setempat. Pemberdayaan ekonomi yang bertumpu pada partisipasi masyarakat dan sumberdaya ekologis setempat merupakan solusi efektif bagi pengelolaan. Dalam pemberdayaan ekonomi salah satu faktor kuncinya, selain perbaikan teknologi, manajemen, penguatan kelembagaan adalah pengembangan jaringan kemitraan dalam pemasaran produk masyarakat. Pemberdayaan ekonomi masyarakat di sekitar tambang, terutama untuk mengantisipasi kerawanan pangan, energi dan lingkungan, menjadi semakin penting mengingat ada kecenderungan masyarakat di sekitar tambang terpinggirkan. Selain itu menghadapi rawan konflik, juga ancaman kemiskinan dan ketidakberdayaan.¹⁷⁴

Padahal, jika dikelola dengan baik, sesuai khitahnya, industri pertambangan bukan saja membawa kemajuan sosial ekonomi masyarakat lokal, tetapi juga penyumbang penerimaan negara. Menurut Honardy Boentario, CEO PT. Energi Cahaya Industri (ECI) bahwa usaha pertambangan harus membawa perubahan sosial ekonomi dan pembangunan masyarakat lokal. Selain itu harus memiliki standar tertinggi nasional dan internasional dalam merehabilitasi lingkungan.¹⁷⁵

Syahrir AB, Direktur Eksekutif Asosiasi Pertambangan Indonesia-Indonesian Mining Association (API-IMA), menyatakan masalah pertambangan yang menimbulkan kegentingan dipicu kegiatan tambang yang tak memberi kesejahteraan kepada masyarakat sekitar tambang. Berbagai konflik dan

¹⁷³ *Ibid*

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Walhi, *Tambang Cuma Untungkan Pejabat, Tak Berikan Kesejahteraan Kepada Masyarakat Sekitar*, 21-2-2012.

tindakan kriminal terkait kegiatan pertambangan disebabkan oleh berkembangnya paradigma baru di masyarakat bahwa tambang adalah milik daerah dan masyarakatnya, yang dengan mudah ditunggangi kepentingan: politik, ekonomi, pemekaran wilayah, pilkada, dan kesejahteraan ekonomi dan sosial yang kemudian menjelma menjadi tuntutan anti-pertambangan.¹⁷⁶

Direktur Walhi Sulawesi Tenggara Hartono di Kendari mengatakan, kehadiran pertambangan di Sulawesi Tenggara lebih banyak merugikan masyarakat ketimbang menguntungkan. Pemerintah diminta melakukan moratorium pertambangan. "Banyak aktivitas pertambangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, konflik dengan masyarakat, serta menghilangkan mata pencaharian warga. Kasus terbaru adalah meluapnya dam pengendali air perusahaan tambang nikel di Pulau Kabaena, Kabupaten Bombana, yang membanjiri tiga desa di Kabaena, 15 Februari 2012."¹⁷⁷

Akbar Dimba dari Aliansi Masyarakat Wawonii Peduli Lingkungan (AMWPL) juga mendesak pemerintah daerah mencabut izin usaha pertambangan nikel dan emas di Kecamatan Wawonii Tengah, dan Wawonii Barat, Kabupaten Konawe, Sultra, sebab kawasan tambang tersebut merupakan kawasan pertanian, perkebunan, dan perikanan di wilayah itu.¹⁷⁸

Berbagai persoalan diatas memberikan gambaran bahwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa penguasaan bumi, air serta kekayaan alam yang ada diatasnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat masih merupakan sebuah komitmen yang harus diperjuangkan.

Gugatan terhadap hak-hak ekonomi masyarakat lingkaran tambang merupakan hal yang wajar dan harus dipenuhi oleh negara. Amanat konstitusi bahwa pengelolaan bumi, air serta kekayaan alam harus mensejahterahkan rakyat adalah hal yang wajib dilaksanakan oleh negara.

Penegasan selanjutnya terhadap hak-hak masyarakat yang harus diperhatikan oleh siapa saja yang memanfaatkan sumber daya alam dengan

¹⁷⁶ *Ibid*

¹⁷⁷ *Ibid*

¹⁷⁸ *Ibid*

sangat tegas dinyatakan dalam asas tanggung jawab negara dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa pemanfaatan sumber daya alam harus memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi yang akan datang.

Analisis ekonomi terhadap dampak Industri pertambangan bagi masyarakat adalah industri pertambangan lebih memberikan manfaat bagi pemerintah (pusat dan daerah), perusahaan pertambangan dan bagi tenaga kerja professional dan hanya memberikan sedikit dampak ekonomi bagi masyarakat sekitar.

Lokasi-lokasi pertambangan hanya menunjukkan grafik kesibukan ekonomi pada saat masa operasi pertambangan dan akan redup bahkan cenderung menyisahkan fenomena kota mati (*ghost city*) setelah berakhirnya operasi pertambangan dengan meninggalkan masyarakat sekitar yang miskin.

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tidak ditemukan satu pasal pun yang memberikan jaminan alokasi khusus bagi masyarakat di lokasi pertambangan bagi pengembangan keberlangsungan ekonomi masyarakat setelah sumber-sumber ekonomi mereka baik daratan (tanah), hutan, lahan pertanian, sungai dan laut dijadikan obyek usaha pertambangan.

Jika diperhatikan, maka yang menikmati pendapatan dari usaha pertambangan hanyalah pemerintah, pemerintah daerah dan perusahaan pertambangan. Pasal 128 menegaskan bahwa pemegang IUP, IUPK wajib membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah, disamping kewajiban IUPK operasi produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara wajib membayar sebesar 4 % (empat persen) kepada pemerintah dan 6 % (persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi dalam Pasal 129.

Dari pendapatan pemerintah dan pemerintah daerah beserta prosentase bagian keuntungan sejak berproduksi, tidak terdapat alokasi khusus yang dikhususkan untuk menopang pengembangan ekonomi masyarakat lingkartambang.

Konsep yang dikembangkan adalah aspek ekonomi masyarakat lingkartambang merupakan bagian dari kewajiban perusahaan tambang dalam bentuk tanggung jawab sosial perusahaan (CSR), yang justru hanya diatur dalam

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Penanaman modal dan Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang No 4. Tahun 2009 seharusnya mengatur dengan lebih jelas mengenai alokasi dana masyarakat, baik bagi kepentingan pemulihan lingkungan (reklamasi), maupun bagi kegiatan pasca tambang yang terkait dengan pemulihan lingkungan ekonomi dan sosial yang pada saat ini kesemuanya hanya berasal dari perusahaan pertambangan.

Memperhatikan pengaturan terhadap hak-hak masyarakat dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, penulis beranggapan pemerintah melepaskan beban terhadap masyarakat sekitar tambang dengan menyerahkan urusan tersebut hanya merupakan urusan pihak perusahaan pertambangan, sesuatu yang harus dikoreksi dikemudian hari dalam hubungannya dengan peran negara dalam mensejahterakan rakyat. Seharusnya ketika negara telah menerima pendapatan, baik yang bersifat penerimaan negara, dan bagian keuntungan pengelolaan tambang, maka negara harus juga menyisihkan secara khusus bagi pembangunan ekonomi masyarakat lingkaran tambang.

Logika ini didasari pada argumentasi bahwa usaha pertambangan telah memberikan manfaat bagi pemerintah dan perusahaan tambang, dengan demikian, pemerintah juga harus berkontribusi memberikan kompensasi, rehabilitasi terhadap menurunnya potensi sumber daya alam yang menjadi tempat masyarakat lingkaran tambang menggantungkan akses kehidupan ekonominya. Untuk itu diperlukan suatu stimulan ekonomi dalam mengatasi kesenjangan karena menurunnya manfaat sumber daya alam tersebut.

Menggantungkan keberlanjutan ekonomi hanya pada tanggung jawab sosial perusahaan, dalam praktiknya masih menimbulkan permasalahan. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian awal bahwa tanggung jawab sosial pada dasarnya adalah bersifat moral atau *voluntary*. Komitmen tanggung jawab sosial lebih banyak ditekankan pada aspek subyektif perusahaan, walaupun khusus mengenai lingkungan hidup karena telah diatur dalam perundang-undangan yang lain sehingga tanggung jawab terhadap lingkungan lebih pada aspek *mandatory*, sehingga mau tidak mau harus dituruti.

Dalam hubungannya dengan tanggung jawab untuk keberlangsungan ekonomi sebagai bagian dari komitmen pembangunan berkelanjutan, dapat

dikemukakan contoh yang dilakukan PT. NMR tentang pengembangan berbasis masyarakat dengan mendirikan 3 (tiga) yayasan untuk meneruskan pembangunan berkelanjutan, yaitu masing-masing Yayasan Minahasa Raya (YMR) yang didirikan bersama Pemerintah Kabupaten Minahasa (tahun 2000) dengan fokus kegiatan memberikan bantuan pendidikan bagi putra-putri terbaik Minahasa dan berbagai kegiatan di bidang lingkungan, Yayasan Pembangunan Berkelanjutan Sulawesi Utara (YBPSU) yang didirikan bersama Pemerintah Indonesia (tahun 2006) yang membangun Rumah Sakit Umum Pusat Rataotok-Buyat, membangun jalan, jembatan, fasilitas air bersih, modal koperasi dan gedung sekolah serta Yayasan Pembangunan Berkelanjutan Rataotok Buyat (YPBRB) bersama masyarakat setempat (tahun 2008), YPRB mendirikan taman bacaan, radio komunitas, rumah pintar dan mendistribusikan bantuan kredit mikro dan bantuan beasiswa di bidang kesehatan.

Terkait dengan aktivitas ketiga Yayasan diatas dalam hubungannya dengan keberlangsungan ekonomi, maka aspek ekonomi terlihat dalam program pemberian modal koperasi dan bantuan kredit mikro bagi masyarakat, sedangkan bidang-bidang kegiatan lainnya lebih pada aspek lingkungan dan sosial.

Selain aspek keberlanjutan ekonomi diatas, berangkat dari pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang yang telah selesai dilaksanakan oleh PT NMR, dapat disimpulkan bahwa antara pemulihan lingkungan usaha pertambangan mempunyai keterkaitan dengan keberlanjutan ekonomi masyarakat lingkaran tambang.

Hutan hasil reklamasi akan memberikan manfaat yang berlimpah bagi masyarakat, disamping masyarakat dapat menikmati kembali kondisi hutan yang rusak selama masa penambangan, potensi hutan sebagai wilayah penangkap hujan dan penyimpan air yang berguna bagi areal pertanian masyarakat, air bersih, dan terhindar dari bencana alam banjir dan tanah longsor sebagai akibat penggundulan dan pengerukan pertambangan, hutan areal reklamasi dan pasca tambang dapat dijadikan areal hutan lindung sebagai obyek penelitian dan wisata alam dan juga sebagai hutan produksi.

Rehabilitasi hutan bakau yang dilakukan PT. NMR telah memberikan manfaat bagi keutuhan ekosistem bakau dalam hubungannya dengan kelestarian kawasan pantai dan lingkungan laut serta dapat menjadi sumber

dari tempat bertelurnya ikan-ikan yang dapat menjadi sumber keberlanjutan ekonomi masyarakat nelayan di kawasan pertambangan.

Pembangunan kawasan wisata di daerah pantai Lakban dan Teluk Buyat dengan berbagai fasilitas pariwisata, pengembangan wisata bawa air serta promosi dari PT. NMR terhadap tidak adanya pencemaran di Teluk Buyat, sebagaimana yang telah menjadi kontroversi selama ini, telah memberikan dampak ekonomi bagi pariwisata dan sumber-sumber ekonomi perikanan masyarakat di kawasan Buyat Ratatotok.

3. Pemulihan Lingkungan Dalam Investasi Pertambangan Dan Hubungannya Dengan Keberlanjutan Sosial Masyarakat

Disamping masalah pemulihan lingkungan fisik dan lingkungan ekonomi masyarakat lingkaran tambang, maka masalah sosial yang terkait dengan pelaksanaan usaha pertambangan menjadi salah satu permasalahan kegiatan pertambangan di Indonesia saat ini.

Konflik-konflik sosial dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan hampir merata terjadi diberbagai daerah, seperti di Timika, Bima, Bombana, dan berbagai daerah lainnya termasuk di Sulawesi Utara. Di Sulawesi Utara sepanjang tahun 2012, tercatat konflik sosial terhadap kegiatan usaha pertambangan seperti pembakaran lokasi kantor pertambangan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur oleh masyarakat, Konflik tambang di Desa Picuan Kabupaten Minahasa Selatan yang berujung bentrok dengan pembakaran mobil Polres Minahasa Selatan (sengketa pertambangan masyarakat dengan PT. Sumber Energy Jaya), dan konflik antara masyarakat di Pulau Bangka dengan Pemerintah Daerah Minahasa Utara untuk rencana pertambangan pasir besi.

Setiap kegiatan usaha pertambangan di suatu daerah selalu menimbulkan kerawanan sosial. Kerawanan sosial tersebut seharusnya diantisipasi oleh pemerintah daerah dan perusahaan pertambangan. Kelemahan utama dalam mengatasi kerawanan sosial pertambangan adalah ketidaksiapan pemerintah dan perusahaan pertambangan untuk mengatasi sumber-sumber konflik tersebut.

Mengenai masalah konflik sosial, bahwa saat ini kegiatan pertambangan lebih banyak memunculkan *image* negatif-nya dalam pemberitaan, dibandingkan

dengan *image* positif-nya. Namun hingga saat ini, belum pernah dilakukan riset terhadap sebab, dinamika, dan solusi secara nasional terkait konflik sosial akibat tambang. Oleh sebab itu, diperlukan riset yang tuntas dalam masalah ini.

Dalam pemahaman penulis, pemerintah daerah dan perusahaan pertambangan masih melakukan pendekatan tuan dan hamba. Pemerintah dan perusahaan pertambangan merasa sebagai pihak yang berkuasa dan memasuki kawasan daerah pertambangan sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat di daerah pertambangan, dan masyarakat sebagai hamba yang harus mengikuti semua kehendak pihak pemerintah dan perusahaan tambang. Dilain pihak masyarakat lokal maupun masyarakat adat, seiring dengan perkembangan demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan kemajuan teknologi informasi serta dukungan koalisi-koalisi Lembaga Sosial Masyarakat peduli lingkungan dan masyarakat adat, beranggapan bahwa, baik pemerintah maupun perusahaan pertambangan, harus menghargai dan menghormati hak-hak masyarakat terhadap tanah tempat mereka tinggal dan menggantungkan kehidupan, terhadap konsep-konsep kekuasaan lokal serta terhadap warisan-warisan sosial budaya yang harus dihormati pihak pemerintah dan perusahaan pertambangan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara merupakan suatu undang-undang dimasa reformasi yang tidak mengakomodir tentang partisipasi masyarakat dalam kegiatan pertambangan, padahal secara yuridis partisipasi masyarakat merupakan salah satu asas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang sudah diatur sejak Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, maupun dalam konsep *good governance*, baik dalam penyelenggaraan negara, maupun dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Partisipasi masyarakat seharusnya menjadi pertimbangan utama dalam penyelenggaraan usaha pertambangan mengingat begitu besar dan mendalamnya kepentingan masyarakat yang terkait dengan suatu kegiatan usaha pertambangan.

Politik hukum yang nampak dibalik keluarnya Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat adalah masih kuatnya dominasi negara dan perusahaan tambang besar yang bermain dalam pengaturan kebijakan pertambangan di Indonesia, yang menganggap

partisipasi masyarakat sebagai suatu hambatan dan akan menjadi hambatan utama dalam proses investasi pertambangan.

Perhatian yang cukup serius terhadap hak-hak masyarakat hukum adat, khususnya terkait dengan hak atas tanah, dimulai sejak dibentuknya *World Council of Indigenous People* (WCIP) pada tahun 1966. Selanjutnya, pada tahun 1982 dibentuk *Working Group on Indigenous People* (WGIP) melalui persetujuan Dewan Sosial dan Ekonomi PBB.

Barulah sejak dideklarasikannya *Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (Convention No. 169) tahun 1989, entitas masyarakat adat semakin diakui oleh banyak negara, di mana setiap pemerintah diharuskan untuk menghormati kebudayaan dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat hukum adat.

Demikian juga pengakuan hak masyarakat hukum adat ke dalam hak asasi manusia dalam tiga dokumen internasional mengenai hak asasi manusia yang utama, yaitu *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ECOSOC) yang secara tidak langsung mengharuskan adanya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat termasuk masyarakat adat dibidang politik, ekonomi dan sosial.

Beberapa hal penting mengenai hak-hak masyarakat adat yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan perusahaan pertambangan dalam usaha investasi pertambangan meliputi : tidak boleh ada relokasi secara paksa dari tanah wilayah, kecuali jika terjadi kesepakatan ganti rugi dengan pilihan untuk kembali (Pasal 10), masyarakat adat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan berkenaan dengan hal-hal yang akan membawa dampak pada hak-hak mereka (Pasal 18), masyarakat adat mempunyai hak untuk memelihara dan mengembangkan sistem-sistem atau institusi-institusi politik, ekonomi dan sosial mereka dan pencabutan atas penghidupan dan pembangunan masyarakat adat harus mendapatkan ganti rugi yang layak dan adil (Pasal 20). Masyarakat adat memiliki hak tanpa diskriminasi untuk perbaikan kondisi-kondisi ekonomi dan sosial mereka (Pasal 21 ayat 1), negara-negara akan mengambil upaya-upaya yang efektif, dan jika perlu mengambil langkah-langkah khusus untuk memastikan kemajuan yang

berkelanjutan atas kondisi-kondisi ekonomi dan sosial mereka (Pasal 21 ayat 2).,

Dalam hubungannya dengan hak dan kekuasaan atas tanah maka kovenan mengakui hak-hak masyarakat adat atas tanah sebagai berikut :

Masyarakat adat memiliki hak untuk memelihara dan memperkuat hubungan spiritual yang khas dengan tanah, wilayah, air dan pesisir pantai dan sumber daya yang lainnya, yang digunakan atau dikuasai secara tradisional, dan untuk menjunjung tinggi tanggung jawab mereka terhadap generasi-generasi mendatang.(Pasal 25).

Masyarakat adat memiliki hak atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atau duduki secara tradisional atau sebaliknya tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang telah digunakan atau yang telah didapatkan (Pasal 26 ayat 1).

Masyarakat adat memiliki hak untuk memiliki, menggunakan, mengembangkan dan mengontrol tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atas dasar kepemilikan tradisional atau penempatan dan pemanfaatan secara tradisional lainnya, juga tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang dimiliki dengan cara lain (Pasal 26 ayat 2).

Negara-negara akan memberikan pengakuan hukum dan perlindungan atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya tersebut. Pengakuan itu harus dilakukan sejalan dengan penghormatan atas kebiasaan-kebiasaan, tradisi-tradisi dan sistem penguasaan tanah pada masyarakat adat yang bersangkutan (Pasal 26 ayat 3).

Salah satu peristiwa penting terkait dengan pengakuan dan penguatan masyarakat hukum adat berangkat dari hasil *Earth Summit* di Rio de Janeiro pada 1992 dengan dikeluarkannya *Rio Declaration on Environment and Development* (1992). Dalam Prinsip ke-22 dinyatakan bahwa masyarakat hukum adat mempunyai peranan penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan hidup, karena pengetahuan dan praktik tradisional mereka. Oleh karenanya, negara harus mengenal dan mendukung penuh entitas, kebudayaan dan kepentingan mereka serta memberikan kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam pencapaian pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Lokasi-lokasi pertambangan di Indonesia saat ini sebagian besar bersentuhan langsung dengan hak-hak masyarakat lokal dan masyarakat adat dan berkaitan dengan penguasaan tanah, hutan dan sumber daya alam yang diklaim oleh masyarakat adat/lokal sebagai bagian dari hak mereka. Pada sisi yang lain negara dengan hak menguasai seringkali mengabaikan hak-hak masyarakat adat berupa klaim penguasaan hak-hak atas tanah dalam konsepsi masyarakat adat setempat. Ketidakberdayaan masyarakat adat menghadapi sistem hukum nasional yang menganut paham hak menguasai menyebabkan terjadinya ketegangan dalam proses kegiatan pertambangan bahkan sampai mencuat sebagai suatu konflik terbuka.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 sama sekali tidak mengakomodir hak-hak masyarakat adat bahkan masyarakat lokal. Masyarakat hanya diberi posisi yang pasif dalam Pasal 145 yaitu dalam hal masyarakat terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan, masyarakat berhak memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam pengusahaan kegiatan pertambangan.

Dalam pemahaman penulis seharusnya konsep pertambangan harus mempertimbangkan prinsip-prinsip keadilan dengan menempatkan masyarakat adat dan masyarakat lokal sebagai mitra dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan, termasuk memberikan penghormatan terhadap kondisi-kondisi sosial yang harus tetap dihormati selama masa pertambangan.

Social license to operate bagi perusahaan tambang sebagai suatu bentuk izin masyarakat secara informal, diberikan masyarakat jika masyarakat merasa aman, masyarakat merasa hak-hak mereka dihormati dan masyarakat merasa bahwa perusahaan pertambangan yang beroperasi di wilayah mereka, akan memberikan manfaat lingkungan, ekonomi maupun sosial bagi mereka.

Pendekatan-pendekatan sosial yang dilakukan perusahaan dengan pembangunan fasilitas-fasilitas publik seperti jalan, jembatan, rumah sakit, sekolah, pemberian beasiswa, pembentukan yayasan-yayasan tertentu untuk kepentingan bersama, dalam pemahaman penulis belum mampu menjangkau kebutuhan utama aspek sosial masyarakat.

Inti dari jaminan keberlangsungan sosial masyarakat adat/masyarakat lokal lingkaran tambang adalah bagaimana kajian dampak sosial dari suatu proses reklamasi dan pasca tambang dianalisis dan diprogramkan sebagai

rencana kerja yang betul-betul dapat menjamin keberlangsungan sosial masyarakat di mana pertambangan dilaksanakan.

Konsep pemulihan lingkungan yang dikembangkan dalam model reklamasi dan pasca tambang saat ini dapat diberikan kesimpulan bahwa program tersebut belum mampu menjamin keberlanjutan sosial masyarakat karena lemahnya landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 terhadap hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal.

C. Peran Serta Masyarakat Dalam Mewujudkan Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Atas Kegiatan Investasi Pertambangan

1. Peran serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Dan Dalam Kegiatan Usaha Investasi Pertambangan

Pengelolaan lingkungan untuk kepentingan pembangunan ditandai dengan dua persoalan penting, yaitu ketidakadilan dalam pengelolaan lingkungan di mana di satu sisi lingkungan hidup dan sumber daya alam hanya dijadikan sebagai obyek pembangunan untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan manusia serta doktrin hak menguasai negara terhadap kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang dominan, diperhadapkan pada sisi yang lain yakni ketidakadilan terhadap hak-hak masyarakat untuk menentukan hak-hak mereka atas lingkungan hidup dan sumber daya alam yang mereka kuasai.

Ketidakadilan dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam selama ini, telah menjadi penyebab dari berbagai persoalan lingkungan, seperti kerusakan dan pencemaran lingkungan. Konsep pembangunan lingkungan hidup yang hanya menempatkan lingkungan hidup sebagai obyek pembangunan dan kedudukan lingkungan hidup hanya sebagai alat untuk mensejahterahkan manusia sehingga bisa dieksploitasi tanpa batas serta pengelolaan lingkungan yang tidak memperhatikan kebutuhan-kebutuhan generasi mendatang, telah menjadi isu pokok dalam hubungannya dengan prinsip-prinsip keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Penerapan prinsip keadilan dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam menjadi penting terkait dengan pelaksanaan hak menguasai negara pada satu sisi, diperhadapkan dan hak-hak masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat dan baik di sisi lain.

Penerapan prinsip hak menguasai negara terhadap pengelolaan sumber daya alam yang sangat dominan telah melahirkan kondisi ketidakadilan dalam masyarakat, karena dengan berkembangnya prinsip demokratisasi dalam pengelolaan lingkungan, berkembangnya hak-hak masyarakat di bidang lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam, maka penerapan hak menguasai negara perlu memperhatikan hak-hak dari masyarakat yang diakui, baik dalam konstitusi, maupun dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik merupakan hak yang dimiliki setiap makhluk hidup, terutama manusia, sehingga setiap orang harus diberikan akses kekuasaan dalam pengambilan keputusan terhadap pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, termasuk dalam kegiatan investasi pertambangan.

Peran serta masyarakat dalam menentukan apa yang seharusnya dilakukan dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, merupakan perwujudan dari implementasi atau pelaksanaan nilai-nilai keadilan masyarakat untuk menentukan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, termasuk tanggung jawab terhadap perlindungan dan pengelolaan serta pemulihan lingkungan hidup, jika diadakan pengelolaan sumber daya alam di wilayahnya khususnya pengelolaan pertambangan.

Harus diakui bahwa hak-hak masyarakat untuk turut berperan serta dalam pengambilan keputusan terhadap suatu kegiatan investasi pertambangan, masih didominasi oleh konsep penguasaan negara dengan hak menguasai dari negara, baik pada tataran perundang-undangan maupun pada tataran pelaksanaan, sehingga aspek ketidakadilan terhadap hak-hak masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan investasi pertambangan saat ini.

Teori keadilan menjadi landasan bahwa masyarakat berhak atas pengelolaan sumber daya alam, termasuk dalam kegiatan investasi pertambangan. Dengan demikian implementasi aspek keadilan tersebut adalah bagaimana rakyat harus berperan serta dalam penentuan kebijakan publik di bidang pertambangan, sehingga dalam posisi tersebut perlu diperkuat dengan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Peran serta masyarakat menjadi penting ketika paradigma pembangunan, khususnya pendekatan *good governance*, dianggap sebagai konsep yang demokratis yang melibatkan kesetaraan tiga pilar utama pembangunan yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

Salah satu perkembangan yang menarik dari perkembangan hukum di abad XX dan abad XXI adalah demokratisasi dalam pembangunan hukum dan pembangunan pada umumnya. Pola demokratisasi dalam pembangunan hukum di mana negara tidak lagi mendominasi penyusunan kebijakan hukum tetapi telah melibatkan *stakeholder* yang terkait dengan masalah hukum yang diatur.

Hukum lingkungan, termasuk hukum pengelolaan sumber daya alam, telah bergeser dari sifat awalnya yang tidak demokratis ke arah hukum yang demokratis yang ditandai dengan berkembangnya prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan lingkungan hidup dan diakomodirnya peran serta masyarakat dalam produk-produk hukum lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam.

Untuk melihat apakah suatu perangkat hukum atau perundang-undangan dibidang sumber daya alam mendukung perwujudan pemerintahan yang baik dan memberikan pengakuan aspek perlindungan daya dukung lingkungan/ekosistem (*good environmental governance*), maka perlu ditentukan paling tidak 8 (delapan) kriteria sebagai berikut¹⁷⁹ :

1. *Pemberdayaan masyarakat*. Kriteria ini dimaksudkan untuk melihat apakah peraturan perundang-undangan mengakui aspek pemberdayaan masyarakat (*people's empowerment*) melalui berbagai peluang agar masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan, tersedianya akses publik terhadap informasi agar publik dapat berpartisipasi secara efektif, dan hak masyarakat (khususnya masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam dan ekosistemnya) untuk mendapatkan prioritas menikmati dan mendapatkan manfaat dari sumber daya alam tersebut.
2. *Transparansi*. Kriteria ini erat terkait dengan kriteria pertama dan dapat dijadikan tolok ukur apakah suatu peraturan perundang-undangan

¹⁷⁹ Indonesia center for environmental Law (ICEL), *Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Orde Baru: Potensi dan Harapan Menuju Good Environmental Governance*, 1999.

menjamin keterbukaan dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dimaksud.

3. *Desentralisasi yang demokratis*. Tolok ukur untuk menguji apakah desentralisasi yang demokratis, termasuk pemberdayaan masyarakat local dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diakui serta difasilitasi dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
4. Pengakuan terhadap daya dukung ekosistem dan keberlanjutan. Pengakuan ini sangat penting dilakukan terutama dalam peraturan perundang-undangan tentang sumber daya alam tertentu yang rentan terhadap pengurasan, kerusakan dan kepunahan (kehutanan, pertambangan, minyak dan gas, kelautan, sumber daya air). Pengakuan ini tidak terbatas pada pengakuan tekstual (misalnya pernyataan simbolik dalam suatu mukadimah), akan tetapi secara konsisten pengakuan tersebut mengalir kedalam tubuh peraturan perundang-undangan yang memperjelas langkah-langkah untuk mencegah serta menanggulangi pengurasan dan perusakan sumber daya alam, serta pencemaran melalui piranti manajemen lingkungan, instrumen ekonomi, instrumen daya paksa (*enforcement* atau *command & control*), *moral suasion* maupun *control public*.
5. Pengakuan hak masyarakat lokal dan masyarakat setempat. Pengakuan secara tegas tentang hal ini dalam suatu produk hukum sangatlah penting karena pada umumnya masyarakat lokal dan masyarakat setempat bergantung hidupnya pada sumber daya alam disekelilingnya, dan masyarakat lokal merupakan penjaga daya dukung ekosistem dan lingkungan mereka. Pengakuan terhadap hak-hak mereka juga diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atas hak-hak mereka dari arus pembangunan dan penanaman modal yang berlangsung dengan sangat cepat.
6. Konsistensi dan harmonisasi. Konsistensi adalah kesesuaian substansi antara pasal dengan pasal-pasal lainnya dalam suatu produk hukum. Sedangkan harmonisasi adalah kesesuaian antara substansi dalam satu peraturan perundang-undangan dengan substansi yang terdapat dalam semangat yang tercerminkan dalam konstitusi, peraturan perundang-

undangan maupun konvensi-konvensi internasional yang diakui oleh banyak negara-negara di dunia, terlepas apakah kita meratifikasi konvensi tersebut atau tidak.

7. Kejelasan (*clarity*). Kejelasan suatu peraturan perundang-undangan sangatlah penting untuk menjamin adanya kepastian hukum. Di samping itu kejelasan akan mempengaruhi daya penegakan (*enforceability*).
8. *Enforceability*. Daya penegakan (*enforceability*) ditentukan oleh (a) ketersediaan sanksi yang mampu menimbulkan efek jera (*deterrent effect*); (b) ketersediaan 3 (tiga) jenis sarana sanksi yang terdiri dari sanksi administrative, pidana dan perdata; (c) ketersediaan mekanisme pengaduan masyarakat dan penindaklanjutannya terhadap pelanggaran-pelanggaran hak yang dialami masyarakat; (d) ketersediaan mekanisme pengawasan penataan terhadap persyaratan lingkungan; (e) ketersediaan institusi dan aparat khusus yang melakukan pengawasan penataan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, bahkan pengadilan.

Kedelapan kriteria ini merupakan parameter yang mendorong terciptanya pemerintahan yang baik, terutama melalui penguatan masyarakat sipil. Pemberdayaan masyarakat dan dan transparansi serta desentralisasi yang bersifat demokratis merupakan elemen pokok untuk mewujudkan pemerintah yang baik. Sedangkan pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan aspek keberlanjutan, serta pengakuan hak masyarakat lokal dan masyarakat setempat merupakan elemen-elemen pokok dari prinsip keberlanjutan ekologis (*ecologically sustainable*). Adapun konsistensi dan harmonisasi, serta kejelasan (*clarity*) dan daya penegakan (*enforceability*) merupakan elemen-elemen penting dari *rule of law*.

Seringkali konsep pembangunan yang tidak memperhatikan konsep keberlanjutan, melihat faktor sumberdaya alam dan lingkungan hanya ditentukan berdasarkan nilai progresifnya. Untuk itu sangat perlu upaya untuk memfokuskan pada pencapaian konsep *good governance* sebagai prasyarat untuk mencapai pemanfaatan kaidah keberlanjutan atas sumber daya alam dan lingkungan. Realisasi dari konsep pemerintahan yang bijaksana "*good governance*" merupakan prasyarat untuk mendapatkan keseimbangan yang efektif antara lingkungan dan pembangunan.

Governance didefinisikan sebagai "pelaksanaan otorita politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan sebuah negara, termasuk didalamnya mekanisme yang kompleks serta proses yang terkait, lembaga--lembaga yang dapat menyuarakan kepentingan baik perorangan ataupun kelompok masyarakat dalam mendapatkan haknya dan melakukan tanggung jawabnya, serta menyelesaikan segala perselisihan yang muncul diantara mereka".

Governance berada dalam keadaan yang baik apabila terdapat sinergi diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam pengelolaan sumber-sumber alam, sosial, lingkungan dan ekonomi.

Prasyarat minimal untuk mencapai *good governance* adalah adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pemberdayaan hukum, efektifitas dan efisiensi, dan keadilan. Aset-aset publik harus dikelola oleh pemerintah melalui cara yang transparan, efektif dan efisien, serta mampu menjawab ketentuan dasar keadilan. Keterlibatan masyarakat di setiap jenjang dalam proses pengambilan keputusan (terutama menyangkut alokasi sumberdaya dan dalam mendefinisikan dampak-dampak pada kelompok masyarakat yang lebih “peka”), merupakan salah satu faktor yang menentukan keberadaan *good governance*.

Dengan melibatkan anggota masyarakat, kegiatan pengelolaan sumber-sumber daya alam akan menjadi semacam aktivitas pendukung pengelolaan (*co-management*) yang terdiri atas suara rakyat dan tindakan-tindakan responsif pemerintah. Hal yang sama berlaku pada aspek hukum seperti peraturan dan kebijakan, dan sistem peradilan yang independen, otoritatif dan profesional.

Dalam menjalankan prinsip-prinsip *good governance*, terdapat tiga fokus bidang yang penting dan saling terkait yaitu ekonomi, politik dan administrasi. Bidang ekonomi mencakup proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi tidak hanya kegiatan ekonomi dan faktor-faktor terkait lainnya, namun hal-hal lainnya menyangkut isu keadilan, kemiskinan dan kualitas hidup. Bidang politik mempertimbangkan keseluruhan proses pengambilan keputusan dalam bentuk penyusunan kebijakan, sementara bidang administratif berkaitan dengan sistem implementasi kebijaksanaan di tingkat nasional dan regional. Berkaitan dengan ketiga topik tersebut, maka konsep *good governance* dapat didefinisikan sebagai sebuah acuan untuk proses dan struktur hubungan politik dan sosial ekonomi yang baik.

Salah satu isu penting tentang *good governance* yang menyatukan ketiga bidang tersebut adalah perlunya dijalankan sistem pemerintahan *bottom-up*. Keputusan harus diambil pada tingkat yang serendah mungkin yang diikuti dengan pengambilan tindakan yang efektif. Pemerintahan desentralisasi dapat

dibuat lebih fleksibel dan pengaturan dana secara lebih baik yang dapat mengakomodasikan keragaman kebutuhan pembangunan setempat sesuai dengan daya dukung dan kondisi lingkungannya. Sistem desentralisasi diharapkan memberikan kesempatan bagi ide-ide untuk lahir dari komunitas itu sendiri.

Oleh karenanya, kebijaksanaan publik yang dibuat di dalam sistem desentralisasi dapat lebih meningkatkan partisipasi, dan mungkin akan melahirkan aspirasi yang lebih besar lagi, apabila dibandingkan dengan kebijaksanaan yang terpusat (sentral). Unsur-unsur dasar *good governance* dapat menciptakan sebuah iklim politik nasional yang kondusif untuk memajukan desentralisasi dalam aspek-aspek ekonomi, administratif dan politik.

Dengan *good governance* diharapkan dapat tercipta format politik yang demokratis, karena hal ini merupakan prasyarat menuju demokratisasi pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam di Indonesia. Pada kondisi ini diperlukan sebuah badan legislatif dan yudikatif yang bebas dari dominasi eksekutif. Format politik yang demokratis berangkat dari visi politik yang dilandasi oleh kedaulatan rakyat dan menekankan perlindungan hak-hak dasar warga negara.

Konsep *good governance* juga diharapkan akan melahirkan model alternatif pembangunan yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat umum dan memberi jaminan bahwa prioritas di bidang politik, ekonomi dan sosial yang dibuat berdasarkan musyawarah bersama. Suara kelompok masyarakat miskin dan marjinal harus didengar ketika masalah sumberdaya alam diperdebatkan. Eksistensi *good governance* akan dapat mengakomodasi perhatian semacam itu dan memberikan kesempatan yang jauh lebih besar bagi orang-orang untuk mengelola sumberdaya lokal mereka.

Dalam kondisi krisis multi-dimensional, sulit bagi Indonesia untuk melaksanakan pembangunannya. Apabila Indonesia mampu menyelesaikan masalahnya dan keluar dari krisis multi-dimensional, masih ada harapan dan optimisme untuk mampu melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan. Banyak hal mendasar yang harus dibenahi dan tidak sederhana serta membutuhkan waktu.

Pendidikan politik untuk menegakkan demokrasi harus terus dilakukan, menegakkan hak asasi manusia, merubah wawasan masyarakat yang sempit dan primordial menjadi wawasan yang luas dan universal dengan keyakinan semua manusia mempunyai hak dan kewajiban yang sama, ditegakkannya dan diberlakukannya hukum (*law in order dan law inforcement*), pengakuan hak-hak intelektual dan kemampuan daya saing untuk ikut dalam kesejagatan. *Good governance dan Clean Government* perlu ditegakkan. Masyarakat harus diberdayakan untuk dapat menjadi pengawas yang ampuh terhadap setiap pelaksanaan pembangunan. "*Civil Society*" harus dapat diwujudkan dalam upaya mewujudkan demokrasi.

Reformasi birokrasi menuju sitem birokrasi yang mempunyai kompetensi harus dilakukan. Standar kompetensi birokrasi serta kompetensi (sistem penggajian) yang realistis dan kompetitif harus diterapkan. "*Reward and Punishment*" dan "*Carrot and Stick*" harus diberlakukan pada birokrasi sehingga memicu usaha peningkatan kapasitas birokrasi. Penempatan jabatan dan pemberian jabatan merupakan bagian dari kompetensi dan bukan "*like and dislike*" dan merupakan hal yang wajar. Etika bisnis ditegakkan melalui sistem yang efektif dan terbuka. Akuntabilitas bukan hanya berlaku pada birokrasi tetapi juga pada setiap manajemen kegiatan usaha.

Di era globalisasi sekarang, Indonesia masih mempunyai peluang untuk berkiprah mengingat masih signifikannya kuantitas dan kualitas sumberdaya alam serta jumlah manusianya. Pengalaman, kemampuan dan infrastruktur industri yang telah ada dapat dijadikan referensi dan modal untuk pengembangannya.

Kegagalan kebijaksanaan, kegagalan pemerintah dan kegagalan pasar masa lalu dapat dijadikan pengalaman yang dapat menjadi referensi untuk menyusun kebijaksanaan yang lebih tepat guna. Sumberdaya manusia harus menjadi aset pembangunan. Alokasi biaya untuk pendidikan harus dapat mendanai pendidikan publik secara efektif.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pembalakan liar, dan pembatasan penggunaan sumber daya alam. Semuanya berkiblat pada pelestarian lingkungan dan pencegahan bahaya yang ditimbulkan dari perbuatan yang mengganggu ekosistem lingkungan dan keseimbangan alam.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah bekerjasama dengan instansi-instansi terkait dan semua *stakeholder* yang peduli dengan masalah lingkungan. Upaya-upaya pembersihan sungai, pantai, penanaman kembali pohon-pohon di tepi pantai, gerakan menanam seribu pohon, usaha mendaur ulang sampah, pencegahan pembalakan liar, dan upaya lainnya dilakukan secara berkesinambungan.

Walaupun demikian, peranan masyarakat sangat menunjang semua upaya pemerintah tersebut. Masyarakat yang bersentuhan secara langsung dengan lingkungan memiliki peran yang besar dalam pelestarian alam. Untuk itu maka masyarakat pun perlu mendapat pengetahuan dan pemahaman yang sama tentang pentingnya menjaga kelestarian alam.

Terdapat tiga istilah penting yang dikenal luas dalam kaitan dengan pelibatan akses masyarakat dalam hal pengambilan keputusan kebijakan publik yaitu peran serta, partisipasi (*participation*), dan pemberdayaan (*empowerment*). Istilah peran serta digunakan oleh Koesnadi Harjasoemantri.¹⁸⁰ Peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup mempunyai jangkauan luas. Peran tersebut tidak hanya meliputi peran serta para individu yang terkena berbagai peraturan atau keputusan administratif, akan tetapi meliputi pula peran serta kelompok dan organisasi masyarakat.

Istilah yang sama juga menjadi istilah resmi yang digunakan dalam Undang-undang No. 32 tahun 2009 dalam Bab XI Peran Masyarakat Pasal 70, menyatakan masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat dapat berupa:

- a. pengawasan sosial;
- b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau
- c. penyampaian informasi dan/atau laporan.
- d. Peran masyarakat dilakukan untuk:

¹⁸⁰ Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Profesor Koesnadi Harjasoemantri pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, diucapkan di depan Rapat Senat Terbuka Universitas Gadjah Mada tanggal 15 April 1985, di Yogyakarta dengan judul *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dikutip dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian, *Membangun Hukum Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum* Universitas Gadjah Mada, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 145.

- e. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- f. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- g. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- h. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
- i. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Beberapa sarjana seperti Conyers dan Gundling menggunakan istilah partisipasi masyarakat. Conyers D¹⁸¹ mengemukakan mengapa partisipasi masyarakat begitu penting dibutuhkan karena:

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh suatu informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat, karena tanpa kehadirannya program pembangunan akan mengalami kegagalan.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau pembangunan jika mereka merasa dilibatkan, mulai dari proses persiapan, perencanaan, dan pelaksanaannya. Hal ini menimbulkan perasaan memiliki terhadap proyek-proyek atau pembangunan tersebut.
3. Mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat itu sendiri.

Selanjutnya dalam kaitan dengan perlindungan lingkungan, Gundling L dalam *Public Participation in Environmental Decision Making* mengemukakan beberapa dasar bagi partisipasi masyarakat untuk melakukan tindakan perlindungan, yakni dalam hal seperti berikut:¹⁸²

- a. Memberi informasi kepada pemerintah;
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan;
- c. Membantu perlindungan hukum;
- d. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan.

¹⁸¹ Lihat dalam N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm. 115.

¹⁸² Lihat Abdurrahman, *Op-Cit*.

Mengenai partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, Gundling menggolongkannya dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:¹⁸³

- a. Secara prosedur administratif, misalnya dalam hal amdal; prosedur dan perencanaan perizinan; dan pembuatan peraturan. Dalam pembuatan peraturan, misalnya masyarakat memiliki hak partisipasi dalam penyusunan perundang-undangan administratif.
- b. Pemberian informasi kepada masyarakat. Masyarakat memiliki hak untuk mendapat informasi yang memadai atas suatu proses pengambilan keputusan, terutama pihak-pihak yang berkaitan dengan dampak pengambilan keputusan, misalnya dalam pemberian perizinan pengelolaan lingkungan hidup.

Pengertian pemberdayaan (*empowerment*), digunakan oleh A.T. Sulistiyani.¹⁸⁴ Pemberdayaan berasal dari kata dasar daya yang berarti kekuatan atau kemampuan. Bertolak dari pengertian tersebut maka pemberdayaan dapat dimaknai sebagai suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan atau proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya.

Priyono & Pranarka¹⁸⁵, mempertegas pengertian pemberdayaan dengan menyatakan bahwa; pemberdayaan mengandung dua arti. Pengertian yang pertama *to give power or authority*, pengertian kedua *to give ability to or enable*. Pemaknaan pengertian pertama meliputi memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang atau belum mampu. Di sisi lain pemaknaan pengertian kedua adalah memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu.

Ketiga istilah di atas menjadi penting dalam kaitan dengan pembahasan bagaimana seharusnya masyarakat berperan dalam kaitan dengan investasi pertambangan. Secara materil maupun teknis formal peristilahan yang ada menjadi acuan bagi pembahasan sesuai konteks bahasan yang ada. Walaupun

¹⁸³ *Ibid*

¹⁸⁴ A.T Sulistiyani , *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Gaya Media, Yogyakarta, 2004, hlm 77.

¹⁸⁵ *Ibid*.

dari peristilahan yang ada secara materil istilah pemberdayaan lebih cocok untuk digunakan dalam akses pelibatan masyarakat dalam kegiatan investasi pertambangan mengingat masih minimnya akses masyarakat dalam penentuan kebijakan pertambangan, karena selama ini masyarakat setempat masih ditempatkan sebagai obyek dari suatu kegiatan investasi pertambangan. Berbagai bentuk peran serta telah dikembangkan di luar negeri untuk menampung dan menyalurkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri,¹⁸⁶ kaitannya dengan keterlibatan langsung masyarakat, di negara-negara lain terdapat lembaga seperti *Comission Inquiry* (dunia barat), *Community hearings*, *Citizen Panel* (USA), *Citizen Commitees*, *Citizen Review Boards* dan *Inspraak* (Belanda). Keterlibatan langsung masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap investasi pertambangan dengan segala dampak dan manfaatnya perlu mengambil model sebagaimana lembaga politik langsung (*Inspraak*) di Belanda, di mana warga negara terlibat langsung langsung dalam proses pengambilan keputusan, sehingga lembaga *inspraak* dalam kepustakaan kebijakan publik disebut juga partisipasi politik langsung (*Inspraak*). Ciri terpenting dari politik langsung (*Inspraak*) adalah tidak melalui proses perwakilan melainkan warga negara berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan.

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri¹⁸⁷, *Inspraak* merupakan salah satu alat dalam melaksanakan fungsi demokrasi. *Inspraak* merupakan teknik sosial, bukan tujuan dan tidak merupakan substitusi dari keputusan-keputusan dewan perwakilan rakyat. *Inspraak* tersebut mempunyai tiga unsur, yaitu:

1. Dilaksanakan secara terorganisasi.

¹⁸⁶ Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Profesor Koesnadi Harjasoemantri pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, diucapkan di depan Rapat Senat Terbuka Universitas Gadjah Mada tanggal 15 April 1985, di Yogyakarta dengan judul *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dikutip dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian, *Membangun Hukum Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum* Univesitas Gadjah Mada, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm 155.

¹⁸⁷ *Ibid*

2. Diskusi dilakukan dengan lembaga eksekutif dan lembaga perencanaan di mana terdapat hak bicara (*spreekrecht*) bagi masyarakat dan kewajiban mendengarkan (*luisterplicht*) bagi para pejabat.
3. Hasi dari *Inspraak* sampai batas yang wajar dapat mempengaruhi keputusan akhir Pemerintah.

Menurut Mukhlis¹⁸⁸, *Inspraak* di Belanda, masyarakat berperan serta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dengan cara turut berpikir sebelum keputusan (*meedenken vooraf*), dan tidak dengan mengajukan keberatan sesudah keputusan diambil (*bezwaren achteraf*). Dengan demikian, dalam lembaga *inspraak* terdapat kegiatan nyata yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan lingkungan dan bertindak dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan.

Model partisipasi politik langsung (*inspraak*) dapat menjadi model peran serta masyarakat dalam hubungannya dengan pengambilan keputusan terhadap kegiatan investasi pertambangan, karena dampak lingkungan, sosial dan ekonomi berkaitan erat dengan masa depan kehidupan masyarakat tersebut harus turut di informasikan secara jelas (transparansi), di diskusikan dan diputuskan bersama dengan masyarakat.

Berdasarkan sifatnya, peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berkaitan dengan lingkungan dibedakan menjadi dua yaitu konsultatif dan kemitraan. Pola partisipatif yang bersifat konsultatif biasanya dimanfaatkan oleh pengambil kebijakan sebagai suatu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Pada pendekatan yang bersifat konsultatif meskipun anggota masyarakat yang berkepentingan mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan hak untuk diberitahu, tetapi keputusan akhir tetap ada ditangan kelompok pembuat keputusan tersebut (pemrakarsa). Pendapat masyarakat tersebut bukanlah merupakan faktor penentu dalam pengambilan keputusan, selain sebagai strategi memperoleh dukungan publik.

Pendekatan partisipatif yang bersifat kemitraan lebih menghargai masyarakat lokal dengan memberikan kedudukan atau posisi yang sama dengan kelompok pengambil keputusan. Karena diposisikan sebagai mitra,

¹⁸⁸ Konsep Hukum Administrasi Lingkungan Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan, Jurnal Konstitusi Volume 7, No 2 2010, hlm 88.

kedua kelompok yang berbeda kepentingan tersebut membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan membuat keputusan secara bersama-sama. Dengan demikian keputusan bukan lagi menjadi monopoli pihak pemerintah dan pengusaha, tetapi juga ada bersama dengan masyarakat. Dengan demikian ada upaya pendistribusian kewenangan pengambilan keputusan baik diantara pemerintah, pengusaha maupun oleh masyarakat jika terjadi masalah yang berkaitan dengan lingkungan pertambangan.

Dalam menjaga agar lingkungan tetap terjaga dengan baik diperlukan peran serta dan partisipasi masyarakat dan agar peran serta masyarakat menjadi efektif dan berdaya guna, maka diperlukan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemastian penerimaan informasi dengan mewajibkan pemrakarsa kegiatan mengumumkan rencana kegiatannya;
2. Informasi lintas batas; mengingat masalah lingkungan tidak mengenal batas wilayah yang dibuat manusia;
3. Informasi tepat waktu; suatu proses peran serta masyarakat yang efektif memerlukan informasi sedini dan seteliti mungkin, sebelum keputusan terakhir diambil sehingga masih ada kesempatan untuk mempertimbangkan dan mengusulkan alternatif-alternatif pilihan;
4. Informasi yang lengkap dan menyeluruh;
5. Informasi yang dapat dipahami.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009, peran masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur secara khusus pada Bab XI, Pasal 70. Dalam ayat (1) pasal tersebut dinyatakan bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Bentuk-bentuk peran diatur dalam ayat (2) berupa pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan. Selanjutnya, tujuan peran masyarakat tersebut sesuai ayat (3) adalah untuk meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan; menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat; menumbuhkembangkan ketanggap-segeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan mengembangkan dan

menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Selain Pasal 70 yang mengatur perihal partisipasi masyarakat, pada Pasal 18 juga mengakui pelibatan masyarakat dalam pembuatan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Tata cara penyelenggaraan KLHS yang melibatkan partisipasi masyarakat kemudian akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Penegasan Pasal 18 kemudian disebutkan dalam bagian penjelasan terhadap Pasal 70 huruf (b) tentang pemberian saran dan pendapat masyarakat dalam ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2009 termasuk dalam penyusunan KLHS dan Amdal.

Penyusunan dokumen Amdal yang melibatkan partisipasi masyarakat juga disebutkan dalam Pasal 26. Dalam pasal yang terbagi atas 4 ayat tersebut menyebutkan bahwa dokumen amdal disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat (ayat 1). Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: masyarakat yang terkena dampak; pemerhati lingkungan hidup; dan/atau yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses amdal. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen Amdal.

Pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 disebutkan bahwa Kajian lingkungan hidup strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Analisis mengenai dampak lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

KLHS dan amdal adalah salah satu bentuk pengendalian dan pencegahan dari pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. KLHS menurut Pasal 16 ini adalah sebuah kajian yang memuat kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan; perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup; kinerja layanan/jasa ekosistem; efisiensi

pemanfaatan sumber daya alam; tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

Penyusunan KLHS adalah kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program (Pasal 15 ayat 1). Setelah pembuatan KLHS oleh pemerintah/pemerintah daerah, pihak pemerintah/pemerintah daerah pun diwajibkan melaksanakan KLHS ke dalam penyusunan atau evaluasi rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; dan kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup (Pasal 15 ayat 2).

Hasil KLHS menjadi dasar kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, maka kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS; dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 17 Undang-undang No 32 Tahun 2009.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidak mengatur sama sekali tentang partisipasi atau peran serta masyarakat. Menurut penulis masalah partisipasi masyarakat merupakan elemen penting yang harus dimasukkan dalam hubungannya dengan pelaksanaan usaha investasi pertambangan.

Sebagaimana dipahami bersama bahwa usaha investasi pertambangan adalah kegiatan yang bersentuhan langsung dengan keberadaan masyarakat, sehingga terasa janggal jika sebuah undang-undang yang mengatur mengenai urusan pertambangan tidak secara tegas mengatur mengenai bagaimana peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan.

Dari analisis terhadap struktur Undang-Undang No 4. Tahun 2009, dalam pemahaman penulis bahwa undang-undang ini sangat lekat dengan dominasi kekuasaan negara dan pengaruh perusahaan pertambangan dalam

penyusunan peraturan tersebut. Terdapat ketakutan yang berlebihan dari pemerintah kalau masyarakat harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan suatu usaha pertambangan, karena hal tersebut dianggap akan mengganggu eksistensi hak menguasai dari negara dalam pemanfaatan sumber daya alam. Kondisi yang sama juga menjadi kendala bagi perusahaan pertambangan yang sering merasa terganggu kalau melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap suatu kegiatan usaha investasi pertambangan.

Jika dilihat kebelakang, masalah-masalah pertambangan di Indonesia ditandai dengan terjadinya konflik antara masyarakat lokal/masyarakat adat dengan pemerintah dan perusahaan pada pihak lain. Konflik tersebut muncul sebagai akibat adanya dualisme pemahaman terhadap hak-hak masyarakat dengan hak-hak milik negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan perusahaan pertambangan.

Masyarakat lokal dan masyarakat adat seringkali merasa tidak didengar maupun diperhitungkan, baik dalam hukum nasional maupun dalam pelaksanaan hukum/hak tersebut di daerah-daerah yang menjadi tempat/lokasi pertambangan.

Kondisi ini diperparah dengan mindset hukum Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 yang sama sekali menutup ruang kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara, baik mulai tahapan-tahapan penyelidikan, tahapan eksplorasi maupun tahapan produksi dan pasca tambang.

2. Pemberdayaan Peran Serta Masyarakat Melalui Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Memperjuangkan Hak-Hak Masyarakat.

Salah satu permasalahan yang dihadapi masyarakat dalam hubungannya dengan kegiatan investasi pertambangan adalah faktor kedudukan masyarakat yang berada dalam posisi lemah diperhadapkan dengan kedudukan negara sebagai pengatur kebijakan pertambangan dan pelaku usaha sebagai pelaksana usaha pertambangan.

Secara faktual, keterbatasan masyarakat menyebabkan masyarakat tidak dapat menyampaikan akses kepentingan yang menjadi haknya, dan seringkali kondisi tersebut dimanfaatkan, baik oleh pemerintah maupun oleh

perusahaan pertambangan, untuk memanipulasi kepentingan masyarakat lingkaran tambang tentang hak-hak mereka yang terkait dengan usaha pertambangan maupun hak lingkungan mereka.

Di era demokratisasi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan saat ini, kehadiran Lembaga Swadaya Masyarakat menjadi sebuah solusi bagi jembatan komunikasi antara masyarakat dengan perusahaan pertambangan. Berbagai kepentingan masyarakat yang tidak diketahui dan tidak mampu dikomunikasikan oleh mereka secara langsung, dapat difasilitasi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat. Dengan demikian, kepentingan masyarakat menjadi sebuah akses kepentingan yang seimbang dengan kepentingan pemerintah dan perusahaan pertambangan.

Di era modern dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam pertambangan, kehadiran Lembaga Swadaya Masyarakat untuk memperjuangkan berbagai kepentingan rakyat adalah sebuah keniscayaan. Lembaga Swadaya Masyarakat telah tampil sebagai partner bagi masyarakat sekaligus sebagai penyeimbang kritis, bahkan sebagai lawan dari pemerintah maupun dari perusahaan pertambangan diberbagai negara maupun di Indonesia.

Menurut Mas Ashmad Santosa, validitas LSM lingkungan sebagai pembela kepentingan masyarakat dilandasi oleh suatu alasan bahwa pada umumnya keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat lingkungan dilandasi oleh suatu kepedulian atau keacuhan (*concern*) tentang suatu masalah lingkungan tertentu.¹⁸⁹

Kehadiran Lembaga Swadaya Masyarakat dengan fokus kekhususan dalam bidang lingkungan maupun pendampingan terhadap kepentingan masyarakat, telah tampil sebagai “pembela kepentingan umum dalam forum *administratif, legislatif* maupun yudikatif”¹⁹⁰

Dalam forum administratif, lembaga swadaya masyarakat memberikan pendampingan terhadap berbagai kepentingan masyarakat yang terkait dengan kebijakan publik secara khusus seperti mengkritisi masalah perisinan baik isin

¹⁸⁹ Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Lingkungan, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*, 2001, hlm 293.

¹⁹⁰ *Ibid.*

lingkungan maupun isin usaha pertambangan, amdal maupun berbagai kebijakan administratif lainnya.

Dalam forum legislatif, peran Lembaga Swadaya Masyarakat yang terkait dengan persoalan lingkungan dan pertambangan berupa peran serta dalam penyusunan program-program legislasi yang terkait dengan kebijakan legislasi dibidang lingkungan dan pertambangan serta penyampaian sikap perjuangan kepentingan masyarakat melalui pengajuan *hearing* dan mempengaruhi keputusan eksekutif di bidang administrasi melalui rekomendasi legislatif terhadap peninjauan kembali kebijakan-kebijakan eksekutif di bidang lingkungan dan pertambangan yang dianggap bertentangan dengan hukum dan merugikan masyarakat.

Forum yudikatif menjadi forum yang dimanfaatkan oleh lembaga swadaya masyarakat untuk menyampaikan gugatan mewakili kepentingan masyarakat terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat yang dianggap merugikan, ketika langkah-langkah politis maupun administratif tidak berhasil diperjuangkan, sehingga diupayakan langkah *ultimum remedium* dengan melakukan gugatan kelompok ke Pengadilan Tata Usaha Negara maupun ke Peradilan Umum.

Hak hukum Lembaga Swadaya Masyarakat dalam menunjang pengelolaan lingkungan hidup telah diakui oleh berbagai perundang-undangan yang ada. Sejak tahun 1982, kedudukan Lembaga Swadaya Masyarakat telah diakui dalam Undang-undang No.4 Tahun 1982, Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 hingga Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kecakapan serta kewenangan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam hukum tidak lepas dari perkembangan doktrin hukum "*public trust*" yang berkembang di Amerika Serikat tentang keberadaan hak masyarakat atas pemanfaatan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara.

Menurut Mas Achmad Santosa, doktrin "*public trust*" berkembang dari suatu premis bahwa negara/pemerintah adalah "penjaga atau "wali" dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) memberi dasar pembenaran bahwa *public resources* merupakan harta pusaka atau harta peninggalan turun temurun dan karenanya harus dijaga

pelestariannya. Dengan demikian doktrin *public trust* merupakan suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹⁹¹

Doktrin *public trust* telah menimbulkan implikasi prosedural dan substansial. Implikasi prosedural mengandung arti bahwa setiap anggota masyarakat maupun organisasi lingkungan (LSM) dapat menggunakan doktrin "*public trust*" tersebut sebagai alat hukum (*judicial tool*) untuk memperoleh hak *standing* yang memberi kewenangan pada mereka untuk menggugat dipengadilan. Sedangkan implikasi substansial mengandung maksud bahwa lembaga pemerintah yang diberi wewenang mengelola lingkungan, dapat menggunakan doktrin ini untuk menindak atau melarang kegiatan tertentu yang diperkirakan bakal merusak sumber alam (*trust land*) yang berada dibawah pengawasannya. Doktrin *public trust* telah menjadi dasar bagi organisasi-organisasi lingkungan di Amerika Serikat menuntut hak "*standing*" dalam kaitan dengan usaha-usaha melestarikan daya dukung lingkungan hidup.

Pengakuan hak *standing* dalam forum pengadilan, maupun dalam forum administratif terhadap Organisasi Lingkungan/Lembaga Swadaya Masyarakat berbeda dari prinsip hak *standing* tradisional, telah memberikan ruang gerak yang luas dan dinamis bagi Organisasi Lingkungan untuk melakukan pendampingan serta perjuangan terhadap hak-hak masyarakat dan lingkungan hidup.

Hak "*standing*" Lembaga Swadaya Masyarakat diperkuat dengan perkembangan doktrin-doktrin hukum di negara-negara maju. Dari kasus "*Schenic Hudson Preservation Conference v.FPC (1965)*, *Citizens Committee for the Hudson Valley v.Volpe (1970)*, *Environmental Defense Fund, Inc v. Hardin (1971)*, dan *Siera Club v. Morton (1972)*. Pendapat para hakim mulai meninggalkan doktrin *standing* tradisional melalui dua tahapan yaitu tahapan pertama, bahwa pengujian suatu kebijaksanaan pemerintah di forum pengadilan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat harus secara konkrit membuktikan bahwa anggotanya benar-benar menderita kerugian dari suatu kegiatan yang menjadi obyek gugatan. Tahapan kedua, Lembaga Swadaya Masyarakat dinilai cakap dan berwenang sebagai penggugat walaupun

¹⁹¹ *Ibid*, hal 288.

Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut tidak menderita kerugian secara ekonomis atas kepemilikannya. Kerugian dalam konteks ini diartikan secara luas dalam arti kata Lembaga Swadaya Masyarakat yang telah menunjukkan kepedulian secara terus menerus dibidang pelestarian lingkungan secara terus menerus dalam waktu yang cukup lama dapat tampil sebagai penggugat (*environmental defense Fund, Inc v hardin dan Data Processing service Organization v Camp*). Di samping itu, berdasarkan asumsi bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai “guardian” dari lingkungan. Asumsi ini dikembangkan dari teori Oliver Stone yang menyatakan bahwa obyek-obyek alam layak memiliki hak-hak hukum dan adalah tidak bijaksana jika dianggap sebaliknya hanya karena sifat inanimasi (tidak dapat bicara). Menurut Stone, organisasi lingkungan yang memiliki data dan alasan untuk menduga bahwa suatu proyek/kegiatan bakal merusak lingkungan, maka kelompok tersebut dapat mengajukan permohonan melalui pengadilan agar mereka ditunjuk sebagai wali dari obyek alam.

Penelitian penulis terhadap pemulihan lingkungan pertambangan investasi pertambangan di Sulawesi Utara menunjukkan bahwa peran Lembaga Swadaya Masyarakat memiliki peran dominan terhadap upaya menjaga keberlanjutan sumber daya alam dan lingkungan usaha pertambangan.

Kasus teluk Buyat merupakan salah satu contoh peran serta Lembaga Swadaya Masyarakat memperjuangkan kepentingan masyarakat. Keterbatasan pengetahuan dan akses kekuasaan serta dana menyebabkan masyarakat tidak berdaya menghadapi persoalan lingkungan sebagai dampak usaha investasi pertambangan. Atas usaha dan upaya Lembaga Swadaya Masyarakat melalui Walhi dan beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat lainnya melakukan gugatan kepada PT. Newmont Minahasa Raya (NMR) dan telah memberikan manfaat berupa kepedulian perusahaan terhadap pemulihan lingkungan pertambangan (pasca tambang dan reklamasi) di wilayah daratan dan pelestarian pantai dan terumbu karang serta dana jaminan untuk keberlanjutan sosial dan ekonomi masyarakat, disamping pembangunan fasilitas-fasilitas sosial di masyarakat lingkaran tambang.

3. Hak Gugat Masyarakat Terhadap Pelaku Usaha Pertambangan Yang Menimbulkan Dampak Negatif Langsung Kepada Masyarakat

Sampai sekarang sektor pertambangan masih menjadi salah satu primadona penggerak ekonomi nasional yang diandalkan dalam pembiayaan pembangunan dan penyerapan tenaga kerja. Namun demikian masalah dalam perusahaan pertambangan, seperti tumpang tindih penggunaan lahan, pengelolaan, perlindungan dan pemulihan lingkungan hidup dalam usaha pertambangan, pengembangan wilayah dan masyarakat¹⁹² menjadi tantangan tersendiri dalam pengelolaannya.

Oleh sebab itu, pemanfaatan energi dan sumber daya alam khususnya dalam hal pengelolaan tambang mineral, tidak dapat didasarkan pada pertimbangan ekonomi semata, namun juga harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan lain, seperti lingkungan hidup dan pengembangan wilayah yang berkelanjutan, karena pembangunan akan gagal atau tidak akan berhasil, apabila terjadi gangguan ekosistem atas lingkungan hidup.

Sampai saat ini peraturan perundang-undangan belum mengatur secara jelas dan tegas terutama mengenai tanggung jawab sosial dalam bentuk ongkos atau biaya pemulihan lingkungan akibat kegiatan pertambangan. Idealnya setiap pencemaran dan kerusakan lingkungan serta dampak yang ditimbulkan, baik lingkungan fisik maupun sosial, menjadi tanggung jawab pengelola usaha pertambangan.

Bentuk tanggung jawab itu salah satunya yaitu dengan menyediakan dana khusus pemulihan yang dikenal sebagai dana lingkungan. Saat ini, biaya pemulihan lingkungan diserahkan melalui royalti dan iuran tetap. Hal ini mengingat salah satu unsur penggunaan dana royalti dan iuran tetap adalah pemulihan lingkungan yang diakibatkan secara tidak langsung oleh usaha pertambangan.

Praktik yang demikian jika dicermati sangat merugikan negara, sebab royalti adalah bagian negara atau penerimaan negara dari sektor pertambangan yang seharusnya tidak diperuntukkan untuk membiayai kegiatan pembangunan lainnya. Kalau digunakan untuk rehabilitasi pemulihan lingkungan hidup boleh jadi akibat yang ditimbulkan biaya pemulihannya lebih besar dari royaltinya sendiri.

¹⁹² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, 2004, hlm 184.

Oleh karena itu, untuk memperbaiki kekeliruan yang sangat merugikan, perlu ada ketentuan khusus mengenai dana lingkungan atau terhadap dampak lingkungan yang ditimbulkan, baik fisik maupun sosial, dalam setiap undang-undang yang berkenaan dengan pengelolaan sumber daya alam. Dalam rangka pelaksanaan konsep pertambangan yang berwawasan lingkungan hidup, setiap usaha pertambangan diwajibkan melakukan upaya meminimalkan dampak negatif atas pengelolaan tambang dan memaksimalkan dampak positifnya. Salah satu cara yang bijaksana untuk mewujudkan konsep tersebut ialah dalam mengeksploitasi sumber daya galian selalu mempertimbangkan bahwa sumber daya bahan galian merupakan aset generasi yang akan datang.

Pasal 145 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menegaskan bahwa masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak :

- a. memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam pengusahaan kegiatan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pengusahaan pertambangan yang menyalahi ketentuan.

Jika dicermati lebih dalam maka Pasal 145 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 diatas memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Terdapat kesalahan dalam pengusahaan pertambangan.
- 2) Kesalahan tersebut membawa dampak negatif terhadap masyarakat.
- 3) Masyarakat yang berhak menuntut ganti rugi adalah masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan yang menyimpang.
- 4) Mengajukan gugatan kepada pengadilan.

Perlindungan masyarakat tersebut jika disimak lebih lanjut adalah suatu bentuk perlindungan dalam hubungannya dengan penyelesaian sengketa perdata lingkungan antara masyarakat sebagai pihak yang dirugikan oleh kesalahan pengusahaan pertambangan, dan perusahaan pertambangan yang usahanya membawa dampak negatif kepada masyarakat.

Pasal 145 tersebut memuat prinsip tanggung jawab karena kesalahan (*fault*). Asas pertanggungjawaban secara kesalahan (*fault*) didasarkan pada adagium bahwa tidak ada pertanggungjawaban apabila tidak terdapat unsur

kesalahan (*No liability without fault*). Pertanggungjawaban demikian menurut ilmu hukum disebut dengan "*Tortious Liability*" atau "*Liability Based on Fault*".¹⁹³

Dalam sistem hukum Indonesia, model pertanggungjawaban seperti di atas dapat dilihat dalam Pasal 1365 KUHPerdara bahwa "setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menimbulkan kerugian itu, harus mengganti kerugian itu".

Menetapkan bentuk perlindungan masyarakat dengan pendekatan doktrin pertanggungjawaban "*Liability based on Fault*" merupakan suatu bentuk perlindungan yang tidak maksimal dan bersifat setengah hati. Argumentasi penulis adalah masyarakat korban dampak negatif usaha pertambangan akan diperhadapkan dengan suatu kondisi yang sulit untuk beban pembuktian dalam hal membuktikan unsur kesalahan yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan, demikian halnya dengan upaya memperoleh ganti kerugian tersebut harus melalui suatu proses gugatan di pengadilan.

Proses gugatan di pengadilan untuk mendapatkan keadilan dalam rangka ganti rugi dengan terlebih dahulu harus mampu membuktikan terjadinya unsur kesalahan perusahaan pertambangan dalam kegiatan usaha pertambangan bukanlah suatu hal yang mudah bagi masyarakat.

Dalam berbagai kasus perusakan dan pencemaran fungsi lingkungan ditemukan fakta bahwa argumentasi pembuktian dari masyarakat sangat lemah walaupun masyarakat telah mengalami suatu dampak negatif dari suatu kegiatan usaha pertambangan. Dengan demikian bisa terlihat adanya ketidakseimbangan dalam proses pembuktian kasus perusakan dan pencemaran fungsi lingkungan hidup usaha pertambangan.

Pada sisi yang lain dari aspek pemanfaatan lembaga pengadilan sebagai tempat mencari keadilan bagi masyarakat adalah sesuatu yang sulit. Masyarakat korban dampak negatif usaha pertambangan biasanya berasal dari kawasan masyarakat yang miskin, terpencil dengan sumber dana dan sumber daya manusia yang terbatas, sehingga berperkara di pengadilan adalah sesuatu yang jauh dari jangkauan masyarakat korban dampak usaha pertambangan tersebut.

¹⁹³ N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm. 307.

Menurut hemat penulis Pasal 145 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 adalah suatu pasal yang hanya merupakan pasal formalitas dan sengaja dibuat agar seolah-olah undang-undang ini mempunyai bentuk kepedulian terhadap rakyat. Jika diurut kebelakang pada substansi yang sebenarnya tentang partisipasi/peran serta masyarakat yang sama sekali tidak merupakan asas dari undang-undang ini, maka kesimpulannya adalah undang-undang ini adalah undang-undang yang sama sekali tidak mengharapkan adanya partisipasi dan perlindungan masyarakat, karena hal-hal tersebut hanya akan mengganggu dan merugikan kegiatan usaha pertambangan.

Oleh sebab itu, bentuk perlindungan masyarakat seharusnya berbentuk pertanggungjawaban yang bersifat khusus bukan bentuk pertanggungjawaban yang bersifat biasa, yang dikenal dengan pertanggungjawaban langsung dan seketika atau yang lebih dikenal dengan pertanggungjawaban mutlak (*Strict liability*).

Prinsip tanggung jawab mutlak diatur secara tegas dalam Pasal 87 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa : Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan bahan berbahaya dan beracun, menghasilkan dan/atau mengelola limbah bahan berbahaya dan beracun dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.

Jika diperhatikan lebih dalam, seharusnya perlindungan masyarakat dalam kegiatan pertambangan harus menggunakan prinsip tanggung jawab mutlak, karena suatu usaha pertambangan adalah suatu usaha yang membawa dampak besar dan penting serta menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan, menghasilkan dan mengolah bahan berbahaya dan beracun , di samping itu dari aspek sinkronisasi peraturan perundang-undangan antara Undang-Undang No. 32 tahun 2009 dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, maka prinsip yang harus diterapkan adalah prinsip pertanggungjawaban *Strict Liability* (tanggung jawab mutlak).

Penerapan prinsip tanggung jawab mutlak dalam perlindungan masyarakat yang mengalami dampak negatif dari perusahaan pertambangan akan sangat menguntungkan masyarakat, di mana masyarakat tidak harus dibebani untuk membuktikan adanya unsur kesalahan dari suatu dampak

tersebut, sesuatu yang menjadi kendala dalam perjuangan hak-hak masyarakat korban perusakan lingkungan pertambangan.

Perlindungan hukum bagi masyarakat dengan hanya menerapkan penyelesaian melalui pengadilan juga merupakan hal yang bersifat prematur. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 sebenarnya perlu mengikuti mekanisme penyelesaian sengketa yang ada dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, Pasal 87 ayat (1), di mana suatu proses sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan maupun diluar pengadilan.

Penyelesaian sengketa diluar pengadilan sifatnya sukarela dan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Pasal 85 Undang-Undang No. 32 tahun 2009 ayat (1) menegaskan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai:

- a) bentuk dan besarnya ganti rugi;
- b) tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan;
- c) tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau
- d) tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Sasaran penyelesaian sengketa antara penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan sebenarnya mempunyai tujuan yang sama. Jika dicermati isi Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang No.32 Tahun 2009 adalah kewajiban kepada pihak yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Jika dilihat dari kondisi sosiologis, konflik-konflik usaha pertambangan antara masyarakat dengan pelaku usaha pertambangan, dengan pokok masalah menyangkut aspek-aspek sosial dan ekonomi masyarakat, maka seharusnya perlu diakomodir model perlindungan masyarakat berupa bentuk penyelesaian sengketa pertambangan, perlu dimulai melalui suatu proses penyelesaian di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan bagi masyarakat akan sangat bermanfaat karena prosesnya tidak birokratis, sifatnya musyawarah dan kedudukan para pihak yang seimbang, serta jika dilakukan dengan pendekatan yang baik akan memberikan suatu penyelesaian konflik yang menguntungkan kedua pihak.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tanggung jawab negara dalam pemulihan lingkungan dalam usaha kegiatan pertambangan yang berkelanjutan menjadi penting ketika hal tersebut dikaitkan dengan persoalan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan perekonomian nasional yang berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan atau yang dikenal saat ini *green economy*, akan sangat banyak ditentukan oleh peran negara sebagai pemegang mandat kekuasaan sekaligus yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan perekonomian nasional dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran negara sangat dominan dalam mengatur dan mengawasi guna menjamin dilaksanakannya kegiatan investasi pertambangan yang berorientasi pada kelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan yang berkelanjutan sehingga terwujudnya *green investment*. Di samping itu negara berperan dalam memberikan kompensasi kepada badan usaha dan/atau perorangan yang melakukan pencemaran lingkungan.

Selain tanggung jawab negara, maka tanggung jawab badan usaha juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kaitan dengan tanggung jawab lingkungan usaha pertambangan. Kegiatan usaha pertambangan merupakan suatu usaha yang diperoleh dari delegasi perizinan yang diberikan oleh negara kepada badan usaha, sehingga berdasarkan kewenangan tersebut, dalam wewenang pengelolaan sumber daya alam tambang, melekat pula tanggung jawab sosial dan lingkungan badan usaha untuk mengelolah lingkungan secara baik dan sehat agar tidak merugikan lingkungan itu sendiri, negara, masyarakat sekitar maupun individu. Tanggung jawab perusahaan atau badan usaha dalam pengelolaan sumber daya alam disamping sifatnya tanggung jawab moral (*moral responsibility*) tetapi juga bersifat *eco liability*, artinya disamping tanggung jawab yang bersifat sosial dan moral tetapi lebih ditekankan pada pertanggungjawaban secara kompensasi ganti rugi.

2. Kegiatan pemulihan lingkungan usaha investasi pertambangan di Indonesia pada kelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan yang berkelanjutan dapat dilakukan dalam bentuk fisik dan non fisik. Namun kegiatan pemulihan lingkungan usaha investasi pertambangan di Indonesia lebih dititikberatkan pada pemulihan lingkungan fisik yaitu dengan menegaskan pentingnya izin lingkungan dalam usaha pertambangan, wajib AMDAL bagi usaha investasi pertambangan serta kewajiban menyusun dan melaksanakan rencana reklamasi, penyediaan dana reklamasi dan keharusan melaksanakan reklamasi pada saat eksplorasi, produksi dan pasca tambang. Kewajiban Pemulihan lingkungan sosial dan ekonomi sebagai dampak suatu usaha investasi pertambangan masih berada pada wilayah yang tidak tegas karena dalam Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara maupun dalam Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan reklamasi pasca tambang, hanya diletakan pada kewajiban sosial perusahaan dan bukan merupakan kewajiban dari negara. Hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat tidak diatur secara tegas oleh undang-undang. Pelaksanaan jaminan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat di lokasi/lingkar tambang masih lebih banyak ditentukan oleh aspek moral badan usaha dalam tanggung jawab sosial perusahaan.
3. Partisipasi masyarakat seharusnya menjadi pertimbangan utama dalam penyelenggaraan usaha pertambangan mengingat begitu besar dan mendalamnya kepentingan masyarakat yang terkait dengan suatu kegiatan usaha pertambangan. Namun Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, sama sekali tidak memberikan ruang terhadap partisipasi masyarakat sebagai suatu hak masyarakat untuk ikut serta dalam menentukan hak-hak mereka dalam hubungannya dengan kegiatan usaha investasi pertambangan termasuk dalam hal pemulihan lingkungan pertambangan. Kegiatan reklamasi dan pascatambang didesain sedemikian rupa hanyalah merupakan kewenangan pemerintah dan pelaku usaha pertambangan, tanpa melibatkan masyarakat sebagai pihak yang terkait langsung dengan keberadaan lingkungan fisik, ekonomi maupun sosial lingkungan pertambangan. Peran serta masyarakat hanya dapat dilaksanakan dengan memanfaatkan fasilitas yang diatur dalam Undang-

Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam hal peran serta masyarakat dalam penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), penyusunan Amdal, serta memanfaatkan peran serta masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

B. Saran

1. Tanggungjawab pemulihan lingkungan dalam usaha investasi pertambangan perlu diberikan penegasan terhadap tanggungjawab negara terhadap akibat-akibat pencemaran yang terjadi setelah terjadinya penyerahan reklamasi dan/atau pascatambang serta tanggungjawab pemulihan lingkungan sosial dan ekonomi oleh badan usaha yang harus diatur secara khusus dalam perundang-undangan yang berlaku.
2. Seharusnya Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dapat lebih merumuskan konsep pembangunan berkelanjutan dalam hubungannya dengan pemulihan lingkungan dengan memberikan batasan yang jelas tentang tanggung jawab lingkungan dalam kegiatan investasi, tanggung jawab badan usaha dan perorangan dalam pengelolaan sumber daya pertambangan serta rumusan yang konkrit tentang pemulihan lingkungan yang tidak hanya bersifat fisik tetapi juga pemulihan lingkungan sosial dan ekonomi masyarakat yang nantinya harus menjadi syarat dalam kelayakan boleh tidaknya suatu kegiatan investasi pertambangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Konstitusi dan Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3. Peran serta masyarakat dalam suatu proses usaha investasi pertambangan termasuk pemulihan lingkungan hidup perlu diatur secara khusus, sehingga disarankan agar ada amandemen terhadap Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara untuk menjamin pelaksanaan hak atas lingkungan yang sehat dan baik dapat diimplementasikan secara tegas. Sebab usaha investasi pertambangan adalah kegiatan yang bersentuhan langsung dengan keberadaan masyarakat, sehingga terasa janggal jika sebuah undang-undang yang

mengatur mengenai urusan pertambangan tidak secara tegas mengatur mengenai bagaimana peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan. Secara umum dapat dikemukakan bahwa kontribusi pertambangan terhadap kehidupan masyarakat sekitar tambang masih memprihatinkan. Oleh karena itu perlu adanya kebijakan negara yang tegas terhadap kesejahteraan masyarakat lingkaran tambang maupun masyarakat adat/lokal, dengan memberikan jaminan lewat peraturan perundang-undangan bahwa masyarakat lingkaran tambang, adat/lokal mendapatkan perlakuan khusus berupa prosentase dana untuk kesejahteraan masyarakat yang disisihkan secara khusus dari keuntungan bahan tambang yang telah dikelola oleh perusahaan pertambangan. Di samping itu orientasi ekonomi pertambangan yang masih diarahkan pada bagaimana usaha pertambangan dapat berkontribusi pada perekonomian negara, harus diubah dengan perlu adanya dana khusus yang berasal dari keuntungan usaha pertambangan yang menjadi hak masyarakat sekitar sehingga masyarakat bisa menikmati lingkungan hidup yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2001.
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Ambadar.J, *Corporate Social Responsibility (CSR) dalam Praktik di Indonesia*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2008.
- Arif, I., *Perencanaan Tambang Total Sebagai Upaya Penyelesaian Persoalan Lingkungan Dunia Pertambangan*, Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly., *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, 2010.
- ., *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009.
- Azheri, Busyra dan Wahyudi, Isa., *Corporate Socil Reasponsibility: Prinsip, Pengaturan dan Implementasi*, In-Trans Publishing, Malang, 2008.
- Bethan, S., *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional, Sebuah Upaya penyelamatan Lingkungan Hidup dan Kehidupan Antar Generasi*, Alumni, Bandung, 2008.
- Budiardjo, Miriam., *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Direktorat Minerba dan Panas Bumi, *Pedoman Teknis Pengelolaan Keanekaragaman Hayati pada Wilayah Pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta, 2006.
- Fukuyama. F, *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Qalam, Yogyakarta, 2001.
- Hadjon Pilipus Mandiri. dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Hardjasoemantri, Koesnadi., *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, 2001.
- Helmy, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- ICEL, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001.
- ., *Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Orde Baru, Potensi dan Harapan Menuju Good Environmental Governance*, ICEL, Jakarta, 1999.

- ., *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, ICEL, Jakarta, 1997.
- Ilmar, Aminuddin., *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012.
- ., *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010.
- ., *Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum*, Hasanuddin University Press, 2009.
- JATAM, *Datang, Gali & Pergi, Potret Penutupan Tambang di Indonesia*, Jatam, Jakarta, 2008.
- ., *Tambang & Kemiskinan, Kasus-Kasus tambang Di Indonesia, 2001-2003*, Jatam, Jakarta, 2005
- ., *Tambang & Penghancuran Lingkungan*, Jatam, Jakarta, 2006.
- ., *Tambang dan Pelanggaran HAM, Kasus-Kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005*, Jatam, Jakarta, 2007.
- Keraf A.S, *Etika Lingkungan Hidup*, Buku Kompas, Jakarta, 2010.
- Kusumaatmadja, Mochtar., *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995.
- Leback K, *Teori-Teori Keadilan, Six Theories of Justice*, Nusamedia, Bandung, 1986.
- Machmud, Syahrul., *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Mandar Maju, 2007.
- ., Syahrul., *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Nasution B.J, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2011.
- Nurjaya, I.N, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2008.
- Putra, Ida Bagus Wyasa, *Hukum Lingkungan Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2003.
- Rawls, John, *Teori Keadilan*, terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo dari *A Theory of Justice*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Ridwan H.S, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Saile.M.S, *Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, Restu Agung, Jakarta, 2003.

- Saleng, Abrar., *Hukum Pertambangan*, UII Press, Jogjakarta, 2004.
- Salim HS., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Siahaan, N.H.T., *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004.
- ., *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2006.
- Soemartono, G.P., *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996
- Sudrajat, Nandang., *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010.
- Sugandhy, A., dan Hakim R, *Prinsip Dasar Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Sukandarrumidi, *Memahami Pengelolaan Bahan Tambang Di Indonesia*, Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2010.
- Sunkin, R, et all, *Source Book on Enviromental Law*, Cavendish Publishing Limited, London, Sydney, 2002.
- Supramono, Gatot., *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012.
- Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Sebuah Pengantar, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Susilo, Rachmad K.D., *Sosiologi Lingkungan*, Rajagrafindo Perkasa, 2012
- Sutedi, Adrian., *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Tilaar, M, et all, *Pioneers in Green Science, Beberapa Model Konsep Ramah Lingkungan di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 2011.
- Untung, H.B., *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Usman, Rachmadi., *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Wardhana, W.A., *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004.
- Wijoyo, Suparto., *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environmental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999.

Jurnal dan Artikel:

- Departemen Lingkungan Hidup, “*Kebijakan RI Terhadap Lingkungan Hidup*”, Januari 2007

“Kekuatan Negosiasi atau Menunggu Penegakan hukum dari SBY-MJK”, WALHI 2006.

Kompas, *“Tekanan Negara Maju Terhadap Pembangunan di Indonesia”,* Jumat, 10 Agustus 2007.

Ginting, Longgena., *“Hak-hak Lingkungan Hidup Sebagai Hak Asasi Manusia”,* Jurnal Hukum Internasional, FHUI, Volume 2 No. 2 Januari 2005.

Jurnal WALHI, *“Arti dan Manfaat Lingkungan Hidup Bagi Pembangunan”,* Desember 2005.

Majalah Bisnis & CSR, *Indonesia Green Awards untuk Keberlanjutan Manusia dan Alam*, La Tofi Enterprise, Jakarta, 2010.

Panjaitan, Johnson., *“Hak atas Lingkungan sebagai Hak Asasi Rakyat”,* disampaikan sebagai catatan singkat dalam Workshop *“Hak Atas Lingkungan sebagai Hak Asasi Rakyat”* di Komnas HAM RI, 14 Juni 2006.

Referensi Elektronik:

Abimata, Hukum dan Negara Kesejahteraan, dalam <http://abimata.wordpress.com/2009/11/26/hukum-dan-negara-kesejahteraan/>.

Dokumen Intervensi–Pendahuluan Earth Rights International; ANALISIS *“Kebutuhan Mengakui Hak terhadap Lingkungan yang Layak”,* <http://www.earthrights.org/international>.

Emanuel, Victor., *“Tanggung Jawab Sosial Perusahaan antara Ada dan Tiada,* <http://www.kalimantan-news.com/berita.php?idb=8778>,.

Handoyo, Eko., *“Aspek Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup”,* journal.unnes.ac.id/index.php/pandecta/article/view/1564/1744.

http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state: “A welfare state is a concept of government where the state plays a key role in the protection and promotion of the economic and social well-being of its citizens. It is based on the principles of equality of opportunity, equitable distribution of wealth, and public responsibility for those unable to avail themselves of the minimal provisions for a good life.”

http://www.constitution.org/sps/sps02_j1-1.htm.

Jenis Tambang, www.amanahgroup.co.id,.

Kotijah, Siti., *“Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Usaha Pertambangan”,* <http://hukum.kompasiana.com/2010/12/23/perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup-dalam-usaha-pertambangan>,.

- Muchtazar, Rizal., “*Strategi Pengelolaan Lingkungan Hidup*”,
<http://www.scribd.com/doc/64577875/Strategi-Pengelolaan-Lingkungan-Hidup-x>.
- Purwanto, Arief Budi., “*Paradigma Baru Pertambangan di Indonesia*”, artikel,
<http://finance.dir.groups.yahoo.com/group/pekerjatambang/message/10042>.
- Sumantri, Arif., dkk., “*Studi pengelolaan lingkungan berkelanjutan di wilayah pengendapan pasir sisa Tambang*”,
<http://www.ekologi.litbang.depkes.go.id/data/vol%207/4-Arif.pdf>.
- Suprpto, Sabtano Joko, *Tinjauan Reklamasi Lahan Bekas Tambang Dan Aspek Konservasi Bahan Galian*,
Http://Psdg.Bgl.Esdm.Go.Id/Buletin_2008/Tanto_Makalah%20reklamasi%20lahan%20bekas%20tambang.Pdf
- The Institutes of Justinian Book I, dalam <http://www.thelatinlibrary.com/justinian/institutes1.shtml>.