KERTAS KERJA
AURIGA NUSANTARA

PROBLEMATIKA TATA KELOLA SUMBER DAYA ALAM DAN TANTANGAN PENEGAKAN HUKUM SEKTOR SUMBER DAYA ALAM DI KALIMANTAN SELATAN

Ahmad Fikri Hadin & Erwin Natosmal Oemar

5/2020

KPK Komisi Pemberantasan Korupsi

auriga

PROBLEMATIKA TATA KELOLA SUMBER DAYA ALAM DAN TANTANGAN PENEGAKAN HUKUM SEKTOR SUMBER DAYA ALAM DI KALIMANTAN SELATAN

Ahmad Fikri Hadin
Erwin Natosmal Oemar

5/2020

Kertas Kerja ini merupakan hasil kajian para peneliti atau akademisi yang diminta oleh Auriga Nusantara dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dukungan dari Pemerintah Norwegia. Apabila terdapat materi atau sumber di dalam tulisan ini yang tidak memenuhi kaidah atau standar penulisan sebagaimana yang sudah ditentukan, tanggung jawab berada pada penulis atau di luar tangung jawab Auriga Nusantara dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara kelembagaan. Hak cipta (copyrights) berada pada penulis dan Auriga Nusantara.

Pengutipan: Hadin, Ahmad Fikri dan Natosmal Oemar, Erwin; *Problematika Tata Kelola Sumber Daya Alam dan Tantangan Penegakan Hukum Sektor Sumber Daya Alam di Kalimantan Selatan*, Kertas Kerja 5/2020, Auriga Nusantara, Jakarta, 2020.

©2020 Ahmad Fikri Hadin

Tim Redaksi:
Mumu Muhajir
Erwin Natosmal Oemar
Putut Aryo Saputro
C. Bregas Pranoto

Penata letak & desain : Taqi
Sumber gambar : Auriga Nusantara

Auriga Nusantara
Jakarta Selatan/info@auriga.or.id

Abstrak

Sebagai provinsi yang kaya akan sumber alam terutama hasil tambang, Kalimantan Selatan (Kalsel) juga tidak lepas dari permasalahan di bidang lingkungan. Terdapat tiga persoalan dalam tata kelola SDA terutama tambang di provinsi ini, ketidakjelasan aturan tambang yang sering berubah-ubah dan bersifat sektoral, adanya relasi antara pemodal dan politisi dalam pilkada yang berimplikasi pada kebijakan, dan kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pihak yang punya otoritas.

Penegakan hukum sebenarnya menjadi kunci dan sekaligus tantangan dalam mendorong tata kelola SDA di Kalsel. Penegakan hukum harus dilakukan karena masih banyak pembiaran terhadap para penambang tanpa izin (PETI). Selain itu, penegakan hukum yang tebang pilih dan adanya korupsi yang bercorak *state capture corruption* sebagai implikasi interaksi simboisis mutualisme antara para pemodal dan calon pemimpin lokal dalam pilkada menjadi tantangan sendiri bagi penegak hukum dalam memaksimalkan kewenangannya.

Kata Kunci : Kalimantan Selatan, Problematika, Tantangan, Penegakan Hukum

Ahmad Fikri Hadin

Penulis adalah Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum ULM dan Peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi dan Good Governance *(PARANG) ULM*.

Erwin Natosmal Oemar

Associated researcher *di Auriga Nusantara sejak Desember 2019 sampai sekarang. Ia pernah bekerja untuk Indonesian Legal Roundatble (2012-2019). Aktif pula sebagai pengurus Sekretariat Nasional* Public Interest Lawyer Network *(Pil-Net) Indonesia*.

Daftar Isi

I. Pendahuluan 1

II. Metode Penulisan 5

III. Problematik Tata kelola Sumber Daya Alam di Kalimantan Selatan 5

A. Peran pemerintah 5
B. Pemodal dalam Pemilu..... 7
C. Pengawasan yang Kurang 8

IV. Tantangan Penegakan Hukum Sektor Sumber Daya Alam di Kalimantan Selatan 10

A. Pembiaran terhadap Pertambangan tanpa Izin 10
B. Korupsi dan Penegakan yang Tebang Pilih 11

V. Kesimpulan 14

PROBLEMATIKA TATA KELOLA SUMBER DAYA ALAM DAN TANTANGAN PENEGAKAN HUKUM SEKTOR SUMBER DAYA ALAM DI KALIMANTAN SELATAN

I. Pendahuluan

Sebagai provinsi yang kaya akan sumber alam terutama hasil tambang, Kalimantan Selatan (Kalsel) juga tidak lepas dari permasalahan di bidang lingkungan. Dari sejumlah perusahaan tambang yang beroperasi di provinsi ini, tidak semua perusahaan baik dengan skala besar dan kecil yang mau bertanggung jawab memperbaiki kawasan di mana mereka beroperasi. Bahkan, cukup banyak lokasi bekas tambang yang digali tidak ditutup oleh perusahaan. Dari sejumlah kabupaten dan kota di Provinsi Kalsel, setidaknya terdapat enam kabupaten yang menjadi episentrum penambangan batu bara, yaitu Tapin, Balangan, Tabalong, Tanahlaut, Tanah Bumbu dan Kotabaru.[1]

Dari sejumlah kabupaten penghasil batu bara ini, Kabupaten Tanah Bumbu merupakan salah satu daerah yang paling banyak menerbitkan izin usaha pertambangan. Mengutip data Badan Pusat Statistik (BPS) Tanah Bumbu dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadau Satu Pintu (PMTSP) Kalsel, dari 160 perusahaan yang memiliki Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan yang menghasilkan 61.717.236 ton batu bara[2], porsi terbesarnya dihasilkan oleh Kabupaten Tanah Bumbu dengan 24.312.169 ton, atau sekitar hampir 40 persen dari total produksi seluruh pemegang IUP di Kalimantan Selatan.[3]

---

[1] Banjarmasin.Co.Id., Kerusakan Alam Bisa Makin Parah, *Tribunbanjarmasin.Com*, 2016, diakses pada 20 Oktober 2020, di tautan: https://banjarmasin.tribunnews.com/2016/12/30/kerusakan-alam-bisa-makin-parah.

[2] Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadau Satu Pintu (PMTSP) Kalsel, Potensi Pertambangan, *DPMTSP Kalselprov.Go.Id*., Tanpa Tahun, diakses 20 Oktober 2020, di tautan: https://dpmptsp.kalselprov.go.id/potensi-pertambangan/

[3] Badan Pusat Statistik (BPS) Tanah Bumbu, Produksi Batubara Perusahaan Pemegang Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUP-OP) Menurut Kecamatan Lokasi Penambangan di Kabupaten Tanah Bumbu 2015, *BPStanahbumbu.Go.Id*., 2017, diakses pada 20 Oktober 2020, di tautan: https://tanahbumbukab.bps.go.id/statictable/2017/06/13/911/produksi-batubara-perusahaan-pemegang-

Meskipun provinsi ini dikenal sebagai lumbung sumber daya alam terutama batubara, namun Ketua Komisi VII DPR, Gus Irawan Pasaribu mengatakan bahwa Kalsel merupakah salah satu provinsi yang menghadapi masalah lingkungan yang cukup berat sebagai akibat eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan. Masifnya aktivitas pertambangan di provinsi ini menyebabkan kerusakan dan turunnya kualitas air. Hal itu terjadi karena 41 persen hutan meratus dan hutan lainnya di Kalimantan Selatan sudah dibebani izin tambang. Padahal di dalam area kawasan hutan yang tersebut terdapat ribuan kilometer sungai.[4]

Tidak hanya itu, Kalsel juga termasuk salah satu provinsi yang memiliki indeks gini rasio (ketimpangan) tertinggi di Pulau Kalimantan.[5] Meskipun terdapat perbaikan pada tahun 2019[6], namun melihat data pada tahun-tahun sebelumnya (2017[7] dan 2018[8]) ketimpangan di provinsi ini merupakan yang terburuk dibandingkan provinsi-provinsi lainnya se-Kalimantan. Padahal provinsi ini merupakan penghasil kedua terbesar batu bara di Indonesia.[9]

Merujuk pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), kepala daerah sebenarnya memiliki keleluasaan membangun daerahnya. Salah satu kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah (Pemda) adalah memberikan Izin Usaha Pertambangan (IUP), sebelum kewenangan itu ditarik lagi oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU Minerba (UU Minerba baru). Meski demikian, penggunaan kewenangan Pemda dalam pemberian IUP ini kerap kali bermasalah. Berdasarkan data Kementerian ESDM per Maret 2013, hanya 5502 dari 10.809 IUP yang dinyatakan *clear and clean*. Artinya terdapat 5.307 IUP yang bermasalah atau *not clear and clean*.[10]

---

izin-usaha-pertambangan-operasi-produksi-iup-op-menurut-kecamatan-lokasi-penambangan-di-kabupaten-tanah-bumbu-2015.html

4 Komisi VII Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Penambangan di Kalsel Harus Bijak, *DPR.Go.Id.*, 2019, diakses 20 Oktober 2020, di tautan: http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25470/t/Penambangan+di+Kalsel+Harus+Bijak

5 Diananta, *Ketimpangan Pendapatan Kalsel Terburuk di Kalimantan*, Kumparan, disadur dari Banjarhits, 2018, diakses 20 Oktober 2020, di tautan: https://kumparan.com/banjarhits/ketimpangan-pendapatan-di-kalsel-terburuk-se-kalimantan/full

6 Dwi Hadya Jayani, Inilah Provinsi dengan Ketimpangan Tertinggi, *Databooks.Com*., 2019, diakses 20 Oktober 2020, di tautan: https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/07/15/inilah-provinsi-dengan-ketimpangan-tertinggi

7 Diananta, *Op.Cit*.

8 Bank Indonesia, *Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional (KEKR) Provinsi Kalimantan Selatan*: *Agustus 2018*, Bank Indonesia, Jakarta, 2018.

9 Denny Susanto, Kalsel Batasi Produksi Baru Bara, *Mediaindonesia.Com*, diakses 20 Oktober 2020, diakses: https://mediaindonesia.com/nusantara/256425/kalsel-batasi-produksi-batu-bara

10 Muhamad Nasarudin, *Kegiatan Strategis Ditjen Minerba Tahun 2013*, Majalah Warta Minerba, Edisi XV, April 2013, hlm. 7, diakses 22 September 2020, dapat diakses di tautan:

Hal itu juga diperkuat pula dengan hasil kajian Direktorat Jenderal Mineral dan Barubara (Ditjen Minerba) yang menyatakan bahwa banyak pemerintah daerah yang mengeluarkan IUP dengan serampangan. Setidaknya, lebih dari 50 persen dari keseluruhan IUP yang dikeluarkan dan tercatat di Ditjen Minerba masuk kategori *not clear and clean*. Artinya, separuhnya merupakan IUP yang bermasalah. IUP yang bermasalah tersebut menjadi bukti bahwa pemerintah daerah banyak melahirkan IUP-IUP "ilegal" dan melahirkan bos-bos kecil di daerah.[11]

Untuk menertibkan karut marut sektor pertambangan di provinsi ini, Gubernur Kalimantan Selatan, Sahbirin Noor mencabut 425 IUP pada tahun 2017. Sebagaimana yang disampaikan Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Kalsel, Hanif Faisol Nurofiq, bahwa langkah penertiban sektor pertambangan ini dimulai dengan mencabut ratusan izin tambang yang bermasalah atau tidak memenuhi persyaratan *clean and clear* (CnC). Terdapat 425 IUP yang tidak memenuhi syarat CnC dari total 789 izin tambang yang ada di Kalimantan Selatan.[12]

Langkah penertiban perizinan ini sejalan dengan upaya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam menyikapi penerbitan izin usaha pertambangan yang bermasalah di sektor sumber daya alam. KPK merasa perlu memberikan perhatian di sektor ini untuk memaksimakan kewenangan pencegahan dan koordinasi, karena berdasarkan data lembaga anti-rasuah tersebut terdapat potensi korupsi dalam proses penerbitan 3.966 izin usaha pertambangan (IUP) yang bermasalah. KPK juga memberi contoh kasus korupsi mantan Bupati Tanah Laut, Adriansyah, yang divonis bersalah dalam kasus menerima suap dalam proses penerbitan IUP.[13]

---

http://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-Publikasi/008f75e938deed453b91c2a3caa236a42013-11-08-20-03-45.pdf.

11 Ferdy Hasiman, *Monster Tambang: Gerus Ruang Hidup Masyarakat NTT*, JPIC OFM, Jakarta, 2013, hlm. 12.

12 Transparency International Indonesia (TII), Pemberian Izin Usaha Pertambangan Rawan Korupsi, *Transparency International Indonesia*, 2016, diakses 9 September 2020, di tautan: https://ti.or.id/pemberian-izin-usaha-pertambangan-rawan-korupsi/

13 Aghnia Azkia, KPK Usut Potensi Korupsi 3.966 Izin Tambang Bermasalah, *CNN Indonesia*, 2016, diakses pada 20 Oktober 2020, di tautan: https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160215142653-12-110995/kpk-usut-potensi-korupsi-3966-izin-tambang-bermasalah

Permasalahan tata kelola SDA di Kalsel juga terjadi pada tahun 2018, di mana Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) mengugat menteri ESDM di PTUN Jakarta karena mengeluarkan izin operasi produksi PT. Mantimin Coal Mining (PT. MCM). Padahal, lokasi yang diberikan konsesi IUP tersebut merupakan wilayah kawasan Karst, yang telah ditetapkan melalui Perda Nomor 13 Tahun 2016 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Hulu Sungai Tengah 2016–2036 sebagai wilayah yang tidak boleh ditambang karena merupakan kawasan yang menjadi sumber air PDAM dan warga di tiga kabupaten di Kalimantan Selatan (Kabupaten Tabalong, Balangan dan Hulu Sungai Tengah).[14]

Selain itu, juga terdapat konflik antara PT Sebuku Iron Lateritic Ores (SILO) dan PT Multi Sarana Agro Mandiri (MSAM). SILO yang memiliki izin pertambangan bijih besi lewat tiga anak perusahaanya di Pulau Sebuku, Tanah Laut merasa areal konsensi bisnisnya digarap oleh PT MSAM, yang posisinya bersisian dengan area tambang batu bara milik SILO. Dalam penyelesaian kasus ini ditengarai melibatkan sejumlah apartus keamanan dan orang-orang penting di Kalimantan Selatan.[15]

Berdasarkan sejumlah kasus yang mendapat perhatain publik di atas, terdapat sejumlah problem tata kelola SDA di Kalsel, yaitu perihal suap izin usaha pertambangan,[16] gugatan perdata masalah perizinan tambang,[17] dan perseteruan kegiatan bisnis dua perusahaan tambang besar.[18] Berangkat dari hal itu, maka tulisan ini akan memfokuskan kajian pada faktor-faktor apa saja yang menyebabkan problematika tata kelola sumber daya alam dan tantangan penegakan hukum sektor sumber daya alam di Kalimantan Selatan.

---

[14] Pers Rilis WALHI Bangka Belitung, WALHI Desak Menteri ESDM Membatalkan Izin Operasi Produksi Pertambangan Batubara Baru Karena Mengancam Wilayah Kelola Rakyat, *Walhi.Org.Id*., 2018, diakses 22 September 2020, di tautan: https://www.walhi.or.id/walhi-desak-menteri-esdm-membatalkan-izin-operasi-produksi-pertambangan-batubara-baru-karena-mengancam-wilayah-kelola-rakyat-2

[15] Majalah Tempo, Perang Tambang, Perang Bintang, *Tempo.Co*, diakses pada 9 September 2020 di tautan: https://kolom.tempo.co/read/1077261/perang-tambang-perang-bintang/full&view=ok.

[16] Pidana korupsi suap untuk pemberian IUP tambang mantan Bupati Tanah Laut, Adriansyah & PT Mitra Mahu Sukses Tahun 2015

[17] Gugata perdata pada masalah perizinan PT Mantimin Coal Mining (MCM) yang mana keluarnya izin sama sekali tidak melibatkan masyarakat di daerah terdampak oleh operasi penambangan batubara sehingga menuai gugatan dari masyarakat setempat.

[18] Kasus perdata antara PT Sebuku Iron Lateritic Ores (PT SILO) dan PT Multi Sarana Agro Mandiri (PT MSAM). Konflik kedua perusahaan muncul ketika SILO mengklaim bahwa MSAM menggarap area yang merupakan bagian konsesinya.

II. Metode Penulisan

Metode pendekatan dalam penulisan ini adalah metode yuridis empiris, yaitu dengan mendekati permasalahan melalui hukum positif yang berlaku dan menghubungkan kenyataan yang terjadi di lapangan.[19] Penulis menggabungkan pendekatan normatif dengan pendekatan yuridis empiris, sehingga data empiris bisa memperkuat argumen dalam pendekatan normatif. Bahan hukum yang digunakan yaitu Bahan Hukum Primer, yang meliputi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, artiket surat kabar, dan sumber-sumber terbuka yang dapat diakses berkenaan dengan permasalahan yang diteliti.

III. Hasil dan Analisis

A. Peran pemerintah

Pengelolaan sumberdaya alam (SDA), seperti sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, kelautan dan perikanan yang menjadi kewenangan daerah acapkali menimbulkan permasalahan, karena kebijakan daerah dalam tata kelola SDA cenderung bersifat eksploitatif sehingga menimbulkan permasalahan serius terhadap lingkungan hidup dan sosial. Pada sisi lain, pemerintah daerah terlalu bergantung pada SDA dalam memperoleh pendapatan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Tanpa pengaturan tata kelola SDA yang jelas dan terukur, upaya mensejahteraan rakyat di daerah akan sulit terealisasikan.

[19] Paulus Hadisuprapto, *Ilmu Hukum (Pendekatan Kajiannya)*, disajikan dalam acara Kuliah Umum (*Stadium Generale*) pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi, tanggal 23 Mei 2009, hlm. 16.

Dalam konteks penggelolaan SDA yang tidak dapat diperbarui (*non renewable*) seperti pertambangan (batu bara), penggunaan kewenangan pemda yang ekspoitatif berdampak langsung pada pengurangan daya tahan dan mutu lingkungan, seperti pencemaran, kerusakan lingkungan hidup, musnahnya berbagai SDA, dan hilangnya potensi SDA yang seharusnya dapat dimanfaatkan dan dikembangkan secara berkelanjutan. Dengan demikian, sulit untuk dibantah bahwa kerusakan lingkungan mempunyai korelasi dengan ketidakhati-hatian pemerintah daerah dalam memberikan izin usaha kepada investor.

Berangkat dari fenomena itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) mencoba mengatur kembali urusan pemerintahan pada sektor sumberdaya alam yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk "ditarik" dan "dialihkan" menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pusat. Pengalihan ini dimaksudkan agar penyelenggaraan urusan pemerintahan di sektor SDA jauh lebih bersih, akuntabel, efektif dan efisien, dan menjaminan pelestarian lingkungan serta pemanfaatan sumberdaya alam dengan berkelanjutan.

Sayangnya, apabila dilihat lebih dalam, permasalahan tata kelola SDA di Kalsel tidak hanya soal debat otoritas pusat dan daerah. Terdapat banyak faktor dan variabel yang ikut menentukan atau menjadi penyebab buruknya tata kelola SDA di provinsi ini, misalnya: sistem pemilukada yang masih sarat politik uang, yang mendorong kepala daerah terpilih "menjual" kewenangannya melalui berbagai kebijakan; mentalitas para penyelenggara negara; sistem pengawasan pelanggaran pemilu yang hanya bersifat hirarkhis (vertikal) atau minim partisipasi masyarakat sebagai pengawasan (horizontal), dan sejumlah variabel lainnya.

Pertanyaannya, apakah dengan pengalihan kewenangan tata kelola SDA dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi dan pusat itu akan berdampak terhadap tata kelola SDA yang berkelanjutan? Berkaca kepada sejumlah kasus di Kalsel, seperti kasus izin operasi produksi PT. Mantimin Coal Mining (PT. MCM), tentu saja tarik menarik kewenangan pusat dan daerah dalam merelokasi tata kelola izin sumber daya alam masih perlu dikaji secara empiris. Bahkan belum selesai evaluasi terhadap kewenangan daerah dalam tata kelola SDA sebagaimana yang UU Pemda, lahir lagi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU Minerba (UU Minerba baru), yang menarik tata kelola mineral dan tambang ke pusat seperti model di zaman Orde Baru.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa problem tata kelola SDA di Kalsel dan daerah-daerah lain juga dikontribusikan oleh ketidakharmonisan regulasi dan otoritas yang bertanggungjawab karena terjadi perubahan regulasi yang begitu cepat sehingga menghasilkan kerumitan bagi para pelaku usaha dan pemerintah sendiri dalam mendesain bisnis proses tata kelola SDA, terutama di sektor pertambangan.

B. Pemodal dalam Pemilu

Sudah menjadi rahasia umum bahwa penguasa dengan pengusaha kerapa memanfaatkan isu pengelolaan tambang batubara di Kalimantan Selatan dalam kontestasi politik pada pemilihan kepada daerah (pilkada) langsung. Para aktor tersebut bekerja sebagai *the playing makers* yang bisa mengatur pola serangan dan irama permainan politik di Kalsel.[20] Oleh karena itu, tidak mengherankan bila pasca-pilkada para *the playing makers* tersebut berperan sebagai *shadow government* pemerintahan dan sekaligus menjadi pengusaha klientelistik *(client-businessmen)* atau kroni bisnis penguasa daerah yang memonopoli sumber-sumber ekonomi, khususnya bisnis pertambangan, dan proyek pembangunan infrastruktur daerah, sebagai politik balas budi.[21]

Sebagian besar penguasa daerah memiliki hubungan yang erat dengan pengusaha tambang. Penguasa daerah yang terpilih mendapat dukungan dari dan/atau memiliki latar belakang sebagai pengusaha tambang yang menguasai jaringan bisnis dan politik lokal, yang bisa menjalar sampai ke Jakarta.[22] Oleh karena itu, kapitalisasi SDA dan pragmatisme politik mendorong para aktor politik lokal menggunakan politik uang *(money politics)* atau jual-beli suara *(vote buying)* dalam pilkada untuk memengaruhi warga.

Salah satu efek negatif dari relasi klientalisme itu, alih fungsi lahan dari hutan menjadi perkebunan menjadi tidak terkendali, seperti masifnya perluasan kebun kelapa sawit. Sejak berlaku rezim otonomi daerah, izin alih fungsi hutan menjadi lahan empuk para kepala daerah dan aparat pemerintah daerah dalam mengeruk keuntungan, tak terkecuali di sektor pertambangan.[23] Salah satu modus operandinya adalah dengan menjadikan proses perizinan tambang (IUP) menjadi arena negosiasi kepentingan antara penguasa dan pengusaha.

---

[20] Muhamad Uhaib As'ad, *Ketika Sumber Daya Alam Menjadi Arena Korupsi Dan Persekongkolan Politik Para Aktor Di Era Demokratsisi (Memahami Dinamika Politik Lokal di Kalimantan Selatan) dalam Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam*, Genta Publishing, 2019, hlm. 195.

[21] Ibid.

[22] Hadiz VR, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford University Press, Stanford, 2010.

[23] Oksana, *Pengaruh Alih Fungsi Lahan Hutan Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Sifat Kimia Tanah*, Jurnal Agroteknologi, Vol. 3 No. 1, Agustus 2012, 2012, hlm. 29.

Hidayat[24] menemukan fakta persekongkolan penguasa dengan pengusaha dengan memanfaatkan isu pengelolaan tambang batubara di Kalimantan Selatan dalam kepentingan politik pada pilkada langsung. Elite lokal juga berperan dalam melakukan persekongkolan dengan pengusaha dengan menggunakan jaringan kekerabatan (*patronase*) untuk memperoleh kekuasaan ekonomi maupun politik. Salah satu contohnya adalah pengelolaan pertambangan di Tanah Bumbu terkait dengan banyaknya IUP yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini Dinas Pertambangan Tanah Bumbu.[25]

C. Pengawasan yang Kurang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba) merumuskan bahwa 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.[26] Dengan kata lain, rangkaian kegiatan tersebut merupakan sebuah satu kesatuan untuk mencapai tujuan dari pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup.

Meski demikian, dalam konteks kewenangan negara mengelola pertambangan batubara, negara mempunyai hak dan kekuasaan untuk melakukan perencanaan, penataan, pemanfaatan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan batu bara. Kewenangan itu didistribusikan kepada pemerintah pusat dan pemerintah dalam mengelola. Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Oleh karena itu, keberadaan izin lingkungan merupakan syarat mutlak dan sekaligus sebagai instrumen pengawasan yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan IUP. Dengan demikian, pada saat kegiatan pertambangan telah berlangsung, instansi sektoral di bidang lingkungan ini juga memiliki kewajiban melakukan pengawasan dalam pengelolaan lingkungan atas izin usaha pertambangan yang sudah dikeluarkannya.

---

[24] Hidayat, S., Susanto, H., Erman, E., Soesilowati, E.S. & Usman, T.S., *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal*: *Pengusaha*, *Penguasa*, *dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Press, Jakarta, 2006, Hlm. 382.

[25] Ibid.

[26] Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

Merujuk pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (NA-RUUPPLH), bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas manfaat, asas keadilan, dan asas partisipatif. Dengan kata lain, meskipun Naskah Akademis tersebut tidak mencantumkan secara eksplisit asas keterpaduan namun secara implisit asas tersebut termuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH, sebagaimana yang terdapat dalam salah satu bagian dari Naskah Akademis RUUPPLH berikut:[27]

> *'Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup merupakan undang-undang yang menjadi dasar rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan dampak dengan lingkungan. Dengan demikian, sudah selayaknya apabila undang-undang lain yang mengatur tentang kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya pertambangan, perkebunan, kehutanan, perikanan, industri manufaktur, transportasi dan yang lainnya, dirumuskan dan diterapkan secara harmonis dengan Undang-undang pengelolaan lingkungan. Demikian pula sebaliknya, perumusan dan penerapan Undang-undang Pengelolaan Lingkungan harus mempertimbangkan aspek-aspek lain dalam pembangunan sehingga terwujud pembangunan yang mengintegrasikan aspek ekologi, ekonomi dan sosial (pembangunan berkelanjutan).'*

Pemaknaan terhadap asas keterpaduan itu dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 2 Huruf d UUPPLH yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa, "*perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait*".[28] Sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) yang mengatur lingkungan hidup, Undang-undang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengenal 2 (dua) jenis izin, yakni: izin lingkungan dan izin usaha dan/atau kegiatan. Kedua jenis izin ini masuk dalam ruang lingkup dan tunduk pada rezim UUPPLH.

---

[27] Naskah Akademik RUUPPLH. Bab III tentang Materi Muatan dan Keterkaitan dengan Hukum Positif.

[28] Penjelasan Pasal 2 huruf d UUPPLH

Oleh karena itu, alur pikir perizinan terpadu di bidang SDA harus berpijak pula pada setiap pasal yang diatur oleh UUPPLH, baik dari pengertian lingkungan hidup yang diatur dalam Pasal 1 angka 1; makna perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam Pasal 1 angka 2; pembangunan berkelanjutan dalam Pasal 1 angka 3; dan Pasal 1 angka 10 memuat tentang makna Kajian Lingkungan Hidup yang Strategis (KLHS).[29] Sayangnya, seperangkat norma yang sangat ideal dalam undang-undang ini masih jauh dari implementasi dan dianggap terpisah dalam tata kelola SDA.

IV. Tantangan Penegakan Hukum Sektor Sumber Daya Alam di Kalimantan Selatan

A. Pembiaran terhadap Pertambangan Tanpa Izin (PETI)

Pada tahun 2016, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bersama Dinas ESDM Kalsel dan Ombudsman melakukan inspeksi mendadak (sidak) dan menemukan dengan mata telanjang penambangan ilegal yang terjadi di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan.[30] Meski sudah menemukan kerugian yang nyata dari pertambangan tanpa izin (PETI) namun sampai hari ini belum ada penegakan hukum yang jelas atas kasus sidak tersebut.

---

[29] Pasal 1 angka 1 UUPPLH berbunyi, "lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Pasal 1 angka 2 UUPPLH berbunyi, "perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah 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.

Pasal 1 angka 3 UUPPLH berbunyi, "pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pasal 1 angka 10 UUPPLH berbunyi, "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 yang terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program.

[30] Banjarmasinpost.co.id., KPK Sidak Aktivitas Penambangan Liar di Tanahlaut, Pihak Polda Kalsel Mengaku Tak Tahu, *Tribuntanahlaut.Com*, diakses 10 September 2020, di tautan https://banjarmasin.tribunnews.com/2019/08/01/kpk-sidak-pekerja-pt-jbg-lakukan-penambangan-liar-di-tanahlaut-pihak-polda-kalsel-mengaku-tak-tahu.

Padahal, aktivitas tersebut sudah menimbulkan berbagai dampak negatif seperti kerusakan lingkungan dan hilangnya batubara, hilangnya wibawa pemerintah, dan hilangnya pemasukan keuangan ke kas negara/daerah. Pembiaran ini juga menimbulkan efek domino terhadap sektor lain dengan segala aturannya seperti: penampungan, pelabuhan, perdagangan, persaingan harga yang tidak sehat antara perdagangan batubara yang resmi dengan yang tidak resmi, kerusakan jalan-jalan umum (jalan negara, jalan provinsi dan jalan kabupaten serta jalan desa) akibat angkutan batubara yang melebihi kapasitas.

Tidak hanya itu, adanya perlakuan yang berbeda terhadap penambang yang sudah memiliki izin dan tidak memiliki izin juga menimbulkan kecemburuan sosial dari pemegang IUP resmi yang tidak terlibat PETI. Secara berantai, pengabaian penegakan hukum terhadap para pelaku PETI juga berdampak terhadap rusaknya iklim investasi dan kepercayaan investor dalam tata kelola SDA di Kalsel.

B. Korupsi dan Penegakan yang Tebang Pilih

Sulit untuk menutup mata bahwa korupsi di sektor SDA, baik di sektor kehutanan maupun pertambangan, telah terstruktur. Dengan memakai dalih otonomi daerah, alih fungsi hutan dan izin tambang pun diobral kepada korporasi. Mantan pimpinan KPK, La Ode Syarif, menyebut bahwa korupsi di sektor SDA ini terkadang dipengaruhi oleh *state capture corruption*. Ia pun menjelaskan:

> "*Apa sih state capture corruption itu? satu, pemerintah memfasilitasi perusakan dan penyelewengan dengan kebijakan dan peraturan. Dua, membiarkan kejahatan di depan mata, tidak diapa-apain kalau ini nih di daerah pemukiman yang oleh Greenpeace ini di Kaltim. Tiga, mendapatkan keuntungan pribadi dari perusahaan lingkungan dan sumber daya alam itu. Apa tiga ciri di atas ada di Indonesia atau tidak? ring the bell*?".[31]

[31] Ibnu Hariyanto, Laode Syarif Minta KPK Serius Tangani Perkara Korupsi di Sektor SDA, *Detik.Com.*, diakses pada 10 September 2020, di tautan https://news.detik.com/berita/d-5004553/laode-syarif-minta-kpk-serius-tangani-perkara-korupsi-di-sektor-sda

Mengutip terminologi Muhammad Uhaib, penerbitan ratusan IUP di Kalimantan Selatan merupakan "persekongkolan" dan mafia pertambangan antara penguasa daerah dan pengusaha tambang.[32] Indikasi tersebut dapat dilihat dari beberapa hal: *Pertama*, perizinan yang dikeluarkan tanpa mempertimbangkan tata ruang wilayah atau daya dukung lingkungan alam sehingga banyak menimbulkan konflik antara warga dengan perusahaan tambang dan pembabatan secara besar-besaran terhadap kawasan hutan lindung; *kedua*, perizinan yang dikeluarkan menjelang Pilkada Kabupaten maupun Pilkada Gubenur. *Ketiga*, tumpang tindihnya perizinan yang mencapai ribuan dibiarkan berlarut-larut dan berpotensi menjadi ajang tawar menawar uang antara penguasa dan pengusaha. *Keempat*, pembiaran pelanggaran hukum pada kasus-kasus besar yang menyita perhatian publik yang mengakibatkan kerugian negara yang timbul akibat praktik KKN dan mafia pada sektor pertambangan terus berlanjut.[33]

Padahal, secara normatif, Pasal 37 Undang-undang Minerba (2009) sudah menjelaskan prosedur dan pihak yang bertangung jawab menerbitkan IUP:

a. Bupati/Walikota apabila wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) berada dalam di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
b. Gubernur apabila WIUP berada dalam lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
c. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara Pasal 36 ayat (1) UU Minerba menjelaskan bahwa IUP terdiri atas dua tahap:

a. IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, ekplorasi dan studi kelayakan;
b. IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemukiman, serta pengangkutan dan penjualan.

---

[32] Muhamad Uhaib As'ad, *Ketika Sumber Daya Alam Menjadi Arena Korupsi Dan Persekongkolan Politik Para Aktor Di Era Demokratsisi (Memahami Dinamika Politik Lokal di Kalimantan Selatan) dalam Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam*, Genta Publishing, 2019, hlm. 201

[33] Ibid.

Dengan demikian, sebelum melakukan kegiatan pertambangan, pemohon izin terlebih dahulu harus mendapatkan IUP Tahap Eksplorasi. Setelah melewati proses ini dengan batasan waktu, kemudian pemohon harus segera melakukan eksplorasi, meliputi penyelidikan umum dan eksplorasi (pemboran), kemudian membuat Dokumen Eksplorasi dan membuat Dokumen Studi Kelayakan. Apabila Studi Kelayakan dinyatakan layak, maka pengajuan untuk mendapatkan IUP Operasi Produksi harus membuat UKL-UPL atau Amdal dari Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD). Kelayakan suatu perusahaan mendapatkan IUP ditentukan oleh tim teknis yang telah melalui tahapan pengujian, yang dapat diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perorangan.

Membaca bisnis proses mendapatkan IUP di atas, permasalahan tata kelola tambang di Kalsel dapat dibagi menjadi permasalahan di hulu dan di hilir. Di hulu, permasalahan munculnya akibat ketidakpaduan bisnis proses pertambangan dan sistem perizinan bidang lingkungan hidup karena para pengambil kebijakan tidak konsisten menerapkan konsep lingkungan hidup sebagaimana makna dan ruang lingkupnya. Sedangkan di aspek hilir, permasalahan terletak pada penegakan hukum, terutama penegakan hukum yang berkaitan dengan *state capture corruption*.

Permasalahan penegakan hukum itu makin terlihat dari korban jiwa yang berjatuhan. Meski tidak ada data yang pasti tentang jumlah korban di Kalsel, namun merujuk kepada data JATAM, terlihat bahwa Kalsel merupakan provinsi kedua yang memiliki lubang tambang terbanyak di Indonesia setelah Kalimantan Timur, dengan 814 lubang tambang.[34] Lubang tambang itu tersebar di delapan kabupaten. Terbesar di Kabupaten Tanah Bumbu dengan 264 lubang tambang, Kabupaten Tanahlaut dengan 223 lubang tambang, dan diikuti oleh Kabupaten Banjar dengan 117 lubang tambang.[35]

---

[34] Whisnupaksa Kridangkara, 143 Anak Mati Sia-sia di Lubang Tambang, *Solopos.Com*, 2019, diakes pada 20 Oktober 2020, di tautan: https://www.solopos.com/143-anak-mati-sia-sia-di-lubang-tambang-979216

[35] Walhi Kalsel, Lubang Tambang Pasca Destinasi Maut Warga Kalsel, *Walhikalsel.Com.*, 2020, diakses pada 20 Oktober 2020, di tautan: https://walhikalsel.or.id/lubang-pasca-tambang-destinasi-maut-warga-kalsel/

Padahal, sejak tahun 2010, Indonesia sudah memiliki aturan dalam Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang yang mengamanatkan perusahaan harus menutup lubang bekas tambang (reklamasi) paling lambat 30 hari kalender setelah tidak ada kegiatan pertambangan.[36] Dalama tataran teknis, Peraturan Pemerintah itu diturunkan dalam Peraturan Menteri ESDM No.7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang Pada Kegiatan usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Meskipun Permen ESDM ini sudah mengatur sejumlah sanksi administratif dari peringatan tertulis sampai dengan pencabutan izin, namun terdapat hal yang aneh dalam peraturan ini, di mana reklamasi dapat dilaksanakan dalam bentuk lain seperti pariwisata, sumber air atau pembudidayaan. Padahal, studi JATAM menunjukan bahwa air di lubang bekas galian tambang mengandung logam berat yang berbahaya yang dapat menyebabkan kanker dan *tremor body* (badan bergetar/tidak seimbang).[37]

V. Kesimpulan

Ketidakterpaduan pengaturan perizinan pertambangan batubara terindikasi dari kewenangan yang diatur secara sektoral dalam hal persyaratan, prosedur, waktu, dan biaya pengurusan perizinan membuat proses penerbitan izin pertambangan menjadi panjang dan rumit. Hal inilah yang kemudian menimbulkan celah terjadinya praktek suap yang dilakukan oleh pemohon izin usaha pertambangan kepada pejabat yang berwenang mengeluarkan izin. Oleh karena itu, perlu dikembangkan satu sistem hukum yang terkoneksi dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain, salah satunya adalah dengan mengembangkan sistem perizinan pertambangan batubara yang terpadu.

---

36 Pasal 21 PP No. 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang

37 Budhi Hartono, Bahaya, Air Bekas Galian Tambang Mengandung Logam Berbahaya, *Tribunkaltim.Com*, 2015, diakses 20 Oktober pada tautan: https://kaltim.tribunnews.com/2015/12/31/bahaya-air-kolam-bekas-tambang-batu-bara-mengandung-logam-berat

Terhadap perusahaan tambang yang memiliki IUP dan UKL-UPL harus selalu dalam pengawasan. Apabila ada perusahaan tambang yang melanggar maka izinnya akan dicabut. Sedangkan bagi aktivitas pertambangan yang tidak memiliki IUP, maka tanggung jawabnya ada pada aparat penegak hukum, yaitu memberikan sanksi bagi perusahaan yang melakukan aktivitas tambang tanpa memiliki IUP. Aparat penegak hukum seharusnya serius dalam menjalankan tugasnya sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan dan tidak tebang pilih dalam melakukan penegakan hukum terhadap perusahaan-perusahaan pertambangan yang melanggar aturan.

Terkait dengan kerusakan lingkungan, kesalahan tidak semata-mata dilimpahkan pada Badan Lingkungan Hidup (BLH). BLH hanya salah satu *stakeholders* dari sejumlah *stakeholders* lainnya yang terkait dengan tata kelola tambang. Terhadap penegak hukum yang mempunyai kewenangan, harus melakukan tindakan tegas terhadap perusahaan yang melanggar terutama terhadap para penambang yang tidak mempunyai izin (PETI).

Auriga Nusantara
Jakarta Selatan
info@auriga.or.id