



UNIVERSITAS INDONESIA



**HARMONISASI KEWENANGAN PEMERINTAH PUSKAPUS
DALAM PEMBERIAN IZIN KEGIATAN USAHA
PERTAMBANGAN DENGAN KEWENANGAN
PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
LINGKUNGAN (KASUS PT MEARES SOPUTAN MINING)**

TESIS

**LAKSONO NUR BRAHMANTYO
0706176025**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
JAKARTA
JULI, 2009**



UNIVERSITAS INDONESIA

**HARMONISASI KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT
DALAM PEMBERIAN IZIN KEGIATAN USAHA
PERTAMBANGAN DENGAN KEWENANGAN
PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
LINGKUNGAN (KASUS PT MEARES SOPUTAN MINING)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar S-2

**LAKSONO NUR BRAHMANTYO
0706176025**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI, 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.



Nama : Laksono Nur Brahmantyo
NPM : 0706176025
Tanda Tangan : 
Tanggal : 5 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Laksono Nur Brahmantyo
NPM : 0706176025
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pemberian Izin Kegiatan Usaha Pertambangan dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan (Kasus PT Meares Sopotan Mining)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Bambang Prabowo Soedarso, S.H., M.E.S (.....)

Penguji : Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 13 Juli 2009

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT., karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Dr. Bambang Prabowo Soedarso, S.H., M.E.S selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Pihak Dep. Energi dan Sumber Daya Mineral yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (3) Ibu, kakak serta seluruh keluarga besar saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
- (4) Ungil dan seluruh sahabat saya yang telah banyak memberikan perhatian, support, dan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT. berkenan membalas segala kebaikan seluruh pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 5 Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Laksono Nur Brahmantyo
NPM : 0706176025
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pemberian Izin Kegiatan Usaha Pertambangan dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan (Kasus PT Mearas Sopotan Mining).

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 5 Juli 2009
Yang menyatakan



(Laksono Nur Brahmantyo)

ABSTRAK

Nama : LAKSONO NUR BRAHMANTYO
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pemberian Izin Kegiatan Usaha Pertambangan dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan (Kasus PT Meares Sopotan Mining).

Kegiatan usaha pertambangan merupakan usaha pengambilan kekayaan alam berupa bahan galian mineral atau batubara dari dalam bumi di wilayah hukum pertambangan Indonesia. Selain memiliki dampak positif, kegiatan usaha pertambangan juga mendatangkan dampak negatif, terutama terhadap lingkungan hidup. Kegiatan usaha pertambangan dapat menyebabkan masalah lingkungan yang beraneka ragam sifat dan bentuknya, yaitu perubahan bentuk topografi dan keadaan muka tanah (*land impact*), pencemaran akibat debu dan asap yang mengotori udara dan air, limbah air, *tailing* serta buangan tambang yang mengandung zat-zat beracun, dapat menimbulkan tanah longsor, ledakan tambang, keruntuhan tambang, dan gempa. Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (*AMDAL/ environmental impact assessment*) pada kegiatan usaha pertambangan. Dengan diberlakukannya otonomi daerah yang ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi perubahan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik dalam pemberian izin kegiatan usaha pertambangan maupun dalam pengelolaan lingkungan hidup. Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut telah membagi urusan pemerintahan yang diselenggarakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Hal tersebut yang membedakan urusan pemerintahan antara bidang pertambangan (sebagai urusan pilihan Pemerintah Daerah) dengan bidang lingkungan hidup (sebagai urusan wajib Pemerintah Daerah). Perbedaan tersebut yang kiranya melatarbelakangi penolakan Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan. Dalam pelaksanaannya, antara peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kegiatan usaha pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, dan otonomi daerah masih terjadi ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan.

Kata kunci: pertambangan, lingkungan hidup, otonomi daerah.

ABSTRACT

Name : LAKSONO NUR BRAHMANTYO
Study Program : Ilmu Hukum
Title : Harmonization Between The Central Government Authority Licensed In The Mining Business Activities With The Local Government Authority In Environment Management (PT Meares Sopotan Mining Case).

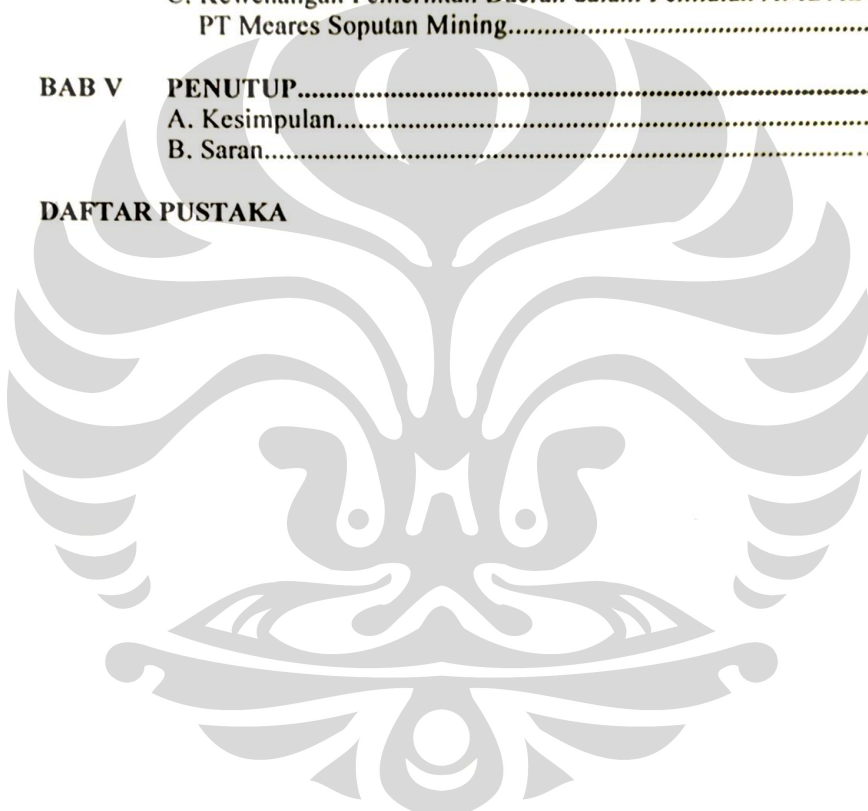
Mining enterprise is activity of excavating natural rich in the form of mineral and coal from beneath of the earth, within the Indonesia mining legal territory. As well as having the positive impacts, mining enterprise also causes negative impacts, mostly to the environment. Mining enterprise may cause environmental problems in various nature and form, such as the change of topographic contour and the characteristic on the texture of the land (land impact), air and water pollution caused by dust and smoke, water waste, tailing, and hazardous material from mining waste, mine explosion, mine fall out, and earthquake. Based on the above, it is necessary to conduct implementation of regional autonomy commenced by the enactment of “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009” as amended by “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004” on Regional Governance, it followed by the division of authority between the central and regional government to issue permission, either in the matter of mining activity or in environmental management. The implementation of regional autonomy by joint governance between the central and the regional government divided into the mandatory and optional matter. It diverge the governance on mining (as an optional matter). The distinction upbringing the resistance of the regional government to the operation of mining activities. In the implementation, disharmony and desynchronize still occur between regulations on mining activities, environment management, and regional autonomy.

Keyword: mining, environment, local autonomy

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR SINGKATAN.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar belakang.....	1
B. Rumusan Permasalahan.....	20
C. Tujuan Penelitian.....	20
D. Kerangka Teori dan Konsep.....	21
E. Metode Penelitian.....	27
F. Lama Penelitian.....	28
G. Sistematika Penulisan.....	28
BAB II KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN DI INDONESIA.....	29
A. Gambaran Umum Kegiatan Usaha Pertambangan di Indonesia... 29	29
B. Penggolongan Bahan Galian.....	34
C. Bentuk Pengusahaan Pertambangan.....	35
D. Tahap Kegiatan Usaha Pertambangan.....	42
E. Pertambangan di Hutan Lindung.....	61
F. Dampak Kegiatan Usaha Pertambangan.....	63
BAB III KEWENANGAN PENGELOLAAN KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.....	66
A. Kewenangan Pengelolaan Kegiatan Usaha Pertambangan..... 66	66
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya.....	68
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.....	70
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.....	75
B. Kewenangan Pengelolaan Lingkungan Hidup..... 76	76
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	76
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pelaksanaannya.....	76
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982.....	78
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.....	79
- Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1993.....	80
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999.....	80
C. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Kegiatan Usaha	

Pertambangan.....	81
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya.....	81
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.....	81
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.....	83
D. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	85
BAB IV ANALISIS MENGENAI PERMASALAHAN AMDAL PT MEARES SOPUTAN MINING.....	89
A. Kronologis.....	89
B. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penerbitan Kontrak Karya PT Meares Soputan Mining.....	94
C. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penilaian AMDAL PT Meares Soputan Mining.....	96
BAB V PENUTUP.....	109
A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	111
DAFTAR PUSTAKA	



DAFTAR SINGKATAN

AMDAL	=	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
ANDAL	=	Analisis Dampak Lingkungan
KA-ANDAL	=	Kerangka Acuan Analisis Dampak Lingkungan
RKL	=	Rencana Pengelolaan Lingkungan
RPL	=	Rencana Pemantauan Lingkungan
UKL	=	Usaha Pengelolaan Lingkungan
UPL	=	Usaha Pemantauan Lingkungan
STP/STD	=	Submarine Tailing Placement/Submarine Tailing Disposal
WP	=	Wilayah Pertambangan
WPN	=	Wilayah Pencadangan Negara
WIUP	=	Wilayah Izin Usaha Pertambangan
WIUPK	=	Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus
IUP	=	Izin Usaha Pertambangan
IUPK	=	Izin Usaha Pertambangan Khusus
IPR	=	Izin Pertambangan Rakyat
SIPD	=	Surat Izin Pertambangan Daerah
SIPR	=	Surat Izin Pertambangan Rakyat
KP	=	Kuasa Pertambangan
KK	=	Kontrak Karya
PKP2B	=	Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara
PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
PT MSM	=	PT Meares Sopotan Mining

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara berkembang, Indonesia memiliki suatu keunggulan yaitu terdapatnya kandungan potensi sumber daya alam yang melimpah. Salah satu sumber daya alam yang terkandung yaitu komoditi pertambangan. Komoditi pertambangan tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia melalui berbagai kebijakan, khususnya dalam mendukung peningkatan investasi sehingga perolehan negara dari sektor pertambangan makin besar, serta nilai tambah yang dihasilkan pun menjadi makin besar yang akan berpengaruh pula pada pemasukan Pemerintah Daerah (otonom). Akan tetapi, dalam implementasi pemanfaatan sumber daya alam tersebut seringkali negara dihadapkan pada pilihan yang dilematis antara pemanfaatan secara optimal dengan kerugian lingkungan alam dan sosial, serta lahirnya berbagai regulasi yang tidak berimbang dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Mengingat komoditi pertambangan sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta berkeadilan agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Guna mempercepat pelaksanaan pembangunan sektor pertambangan dan dalam rangka mendorong perekonomian, maka peranan swasta, khususnya asing perlu didorong. Agar para investor tertarik untuk menanamkan modalnya dalam kegiatan usaha di bidang pertambangan bahan galian mineral, maka perlu diciptakan iklim usaha yang kondusif dan tetap memberikan manfaat yang lebih besar secara nasional.

Sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, khusus untuk usaha pertambangan bahan galian mineral dalam rangka Penanaman Modal Asing dilaksanakan dengan sistem Kontrak Karya (KK) sedangkan untuk bahan galian batubara dilaksanakan dengan sistem Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), dimana Investor Asing melakukan suatu perjanjian dengan Pemerintah RI.

Kegiatan usaha pertambangan Indonesia saat ini dapat dikatakan kurang menarik bagi para investor asing dan iklim investasi. Sejak tahun 1998 hingga tahun 2008 tidak ada lagi kontrak di bidang pertambangan, baik dalam bentuk KK ataupun Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), yang ditandatangani. Berdasarkan keterangan dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Purnomo Yusgiantoro, sejak dilanda krisis ekonomi investasi pertambangan terus mengalami penurunan, bahkan sampai sepuluh kali lipat. Bila pada tahun 1998 investasi masih sekitar US\$ 2 miliar, pada tahun 2002 anjlok menjadi tidak sampai US\$ 200 juta, dan pada 2003 dipastikan menurun lagi.¹

Hal ini terjadi karena banyaknya penolakan terhadap aktivitas pertambangan dengan cara membenturkan sektor ini dengan isu lingkungan dan kehumanan yang pada saat sekarang ini sedang menjadi sorotan baik secara nasional maupun

¹ Suara Pembaruan, "Investasi Turun Bukan Karena Undang-Undang, Indonesia Bisa Kehilangan Investasi US\$ 500 Juta Tiap Tahun", http://www.dpmb.esdm.go.id/modules/news/news_detail.php?id=161&cid=2&cn, diakses tanggal 9 November 2008.

secara internasional, serta beberapa permasalahan lain yang terjadi di sektor pertambangan. Benturan tersebut melahirkan berbagai persoalan bagi sektor pertambangan yang pada ujungnya melahirkan keengganan para pemilik modal untuk menanamkan modalnya di negeri ini.

PricewaterhouseCoopers menilai ada beberapa faktor penghambat dalam iklim investasi tambang di Indonesia. Kendala itu, antara lain, menyangkut stabilitas politik, ketidakpastian hukum, peraturan yang tumpang tindih, ketidakpastian status tanah, ketidakpastian lahan suaka alam, dan keterbatasan infrastruktur.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sektor pertambangan merupakan salah satu sektor pembangunan penting dan penggerak ekonomi bagi Indonesia. Selain sebagai sumber pendapatan berbagai jenis pajak, usaha pertambangan menghasilkan *multiplier effect*, antara lain berupa pembangunan prasarana, terbukanya kesempatan kerja/lapangan pekerjaan, memperluas kesempatan berusaha, serta peningkatan devisa melalui peningkatan ekspor produk tambang. Industri pertambangan sebagai bentuk konkrit sektor pertambangan menyumbang sekitar 2,8% (dua koma delapan perseratus) terhadap Pendapatan Domestik Bruto, selain itu industri pertambangan juga membuka lapangan pekerjaan bagi sekitar ± 37.787 (tiga puluh tujuh ribu tujuh ratus delapan puluh tujuh) tenaga kerja Indonesia².

Hasil kajian *PricewaterhouseCoopers* untuk industri tambang selama 2002 - 2003 menunjukkan adanya peningkatan sumbangan industri tambang kepada pemerintah sekitar 10%, yakni dari Rp 43 miliar menjadi Rp 47 miliar. Faktor yang paling mempengaruhi adalah meningkatnya pendapatan pemerintah

² Direktorat Sumber Daya Mineral dan Pertambangan, "Mengatasi Tumpang Tindih antara Lahan Pertambangan dan Kehutanan", www.bappenas.go.id/tambang_find.pdf, diakses tanggal 27 September 2007.

dari sisi royalti dan pajak serta adanya penyerapan tenaga kerja lokal yang cukup besar oleh sektor tambang.³

Disamping memiliki sisi positif, karakteristik sektor pertambangan dengan letak cadangan yang berada di bawah permukaan tanah, menyebabkan kegiatan di sektor pertambangan mempunyai implikasi:

- Tumpang tindih dengan kegiatan lainnya;
- Membutuhkan peralatan berteknologi tinggi yang relatif padat modal untuk melakukan kegiatannya;
- Resiko kecelakaan kerja tinggi, sehingga membutuhkan budaya kerja dengan disiplin kerja yang tinggi dan taat menjalankan prosedur;
- Berpotensi menimbulkan dampak lingkungan yang luas.

Beberapa hambatan atau permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan di Indonesia yaitu diantaranya:

1. Tumpang tindih lahan.
2. Konflik dengan masyarakat lokal.
3. Pungutan di daerah tambang.
4. Ketidakpastian hukum dan ketidakpastian kebijakan akibat regulasi dan kebijakan yang dikeluarkan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah.
5. Penambangan liar/Penambangan Tanpa Izin (PETI).
6. Permasalahan lingkungan.

Permasalahan tumpang tindih lahan yang seringkali terjadi di Indonesia adalah tumpang tindih lahan antara kegiatan usaha pertambangan dengan kegiatan usaha sektor lain, kegiatan usaha pertambangan dengan kegiatan usaha migas, maupun antar kegiatan usaha pertambangan sendiri.

Permasalahan tumpang tindih pemanfaatan lahan antar kegiatan usaha pertambangan banyak di picu oleh penerbitan izin atas wilayah kerja yang

³ Investor Daily, "Beberapa Faktor Penghambat Dalam Iklim Investasi Tambang", http://www.dpmb.esdm.go.id/modules/news/news_detail.php?id=1100&cid=2&cn, diakses tanggal 25 Januari 2009.

diberikan oleh Pemerintah Daerah (khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten, dalam hal ini Bupati) yang pada saat menerbitkan izin baru tanpa terlebih dahulu berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi.

Pemekaran wilayah juga berpotensi menjadi salah satu penyebab timbulnya tumpang tindih perizinan. Pemerintah Daerah yang baru terbentuk umumnya memiliki informasi yang minim tentang perusahaan lahan di wilayahnya. Sementara itu daerah dihadapkan pada tuntutan kebutuhan untuk meningkatkan pendapatan daerahnya untuk menjalankan roda pemerintahan. Sehingga pemerintahan daerah menerbitkan izin tanpa terlebih dahulu melakukan koordinasi dan pengecekan lapangan dengan daerah induknya.

Tumpang tindih lahan untuk kegiatan usaha pertambangan dengan kegiatan usaha sektor lainnya, sebagai contoh yaitu dengan kegiatan usaha sektor kehutanan. Tumpang tindih lahan ini dapat terjadi selain karena penerbitan izin pertambangan oleh Pemerintah Daerah yang tidak berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Departemen Kehutanan, tetapi juga dapat terjadi dikarenakan konversi/alih fungsi kawasan hutan, dari semula kawasan hutan produksi menjadi kawasan hutan lindung. Konversi/alih fungsi kawasan hutan tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan konversi tidak dilaksanakan dengan koordinasi antar sektor dan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 38 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ditetapkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung (dengan pola penambangan bawah tanah (*underground mining*) bukan dengan pola penambangan terbuka (*open pit*)), setelah diberikannya izin pinjam pakai oleh Menteri Kehutanan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

Salah satu konflik yang terjadi yaitu antara kegiatan usaha pertambangan dengan kawasan hutan lindung, hal ini disebabkan oleh karena

batasan hutan lindung yang didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 lebih didasarkan pada aspek teknis morfologi daripada aspek fungsi hutan itu sendiri. Akibatnya, sering kawasan yang didefinisikan sebagai hutan lindung tersebut, di lapangan tidak memiliki karakter sebagai sebuah kawasan penyangga sistem kehidupan. Tidak jarang ditemukan, kawasan yang sama sekali tidak memiliki keragaman hayati, bahkan ditumbuhi padang ilalang, dinyatakan sebagai hutan lindung karena memenuhi batasan teknis sebuah hutan lindung.⁴

Permasalahan lain yang menghambat terkait dengan kawasan hutan lindung yaitu belum adanya pengaturan mengenai penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan usaha pertambangan dengan pola penambangan bawah tanah (*underground mining*).

Sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan pertambangan yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan bahwa dalam mengajukan permintaan Kuasa Pertambangan, suatu Perusahaan harus mengajukan wilayah pencadangan terlebih dahulu yang diperoleh berdasarkan Sistem Informasi Geografis (SIG) (dahulu Sistem Informasi Wilayah Pertambangan) dan melampirkan peta wilayah Kuasa Pertambangan yang diminta dengan penunjukkan batas-batasnya yang jelas.

Sedangkan, sesuai ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, ditetapkan bahwa kegiatan usaha pertambangan dilaksanakan dalam Wilayah Pertambangan yang telah ditetapkan dan merupakan bagian dari tata ruang nasional.

Agar tidak terjadi tumpang tindih kegiatan usaha pertambangan dengan kegiatan usaha lain, maka kegiatan usaha pertambangan ditetapkan dalam

⁴ Tim Pengkajian Masalah Tumpang Tindih Pemanfaatan Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Usaha Mineral, Batubara dan Migas, *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Rapat Koordinasi Dengan Stakeholder Dalam Rangka Membahas Masalah Tumpang Tindih Lahan Untuk Kegiatan Usaha Mineral, Batubara dan Migas*, Biro Hukum dan Humas Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2007.

wilayah pertambangan yang terintegrasi dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Akan tetapi, kegiatan usaha pertambangan menemui kendala sulit untuk diakomodasi dalam penataan ruang. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya terminologi *land use* dan *land cover* dalam penataan ruang. *Land use* (penggunaan lahan) merupakan alokasi lahan berdasarkan fungsinya, seperti permukiman, pertanian, perkebunan, perdagangan, dan sebagainya. Sementara *land cover* merupakan alokasi lahan berdasarkan tutupan lahannya, seperti sawah, semak, lahan terbangun, lahan terbuka, dan sebagainya. Pertambangan tidak termasuk ke dalam keduanya, karena kegiatan sektor pertambangan baru dapat berlangsung jika ditemukan kandungan potensi mineral dibawah permukaan tanah pada kedalaman tertentu. Meskipun diketahui memiliki kandungan potensi mineral, belum tentu dapat dieksploitasi seluruhnya, karena terkait dengan besaran dan nilai ekonomis kandungan mineral tersebut. Proses penetapan kawasan pertambangan yang membutuhkan lahan di atas permukaan tanah membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan dengan proses penataan ruang itu sendiri.⁵

Terhadap permasalahan tumpang tindih lahan, Pemerintah masih terus berupaya dan berusaha untuk menjembatani berbagai perbedaan persepsi dalam menangani permasalahan kegiatan pertambangan khususnya masalah tumpang tindih lahan baik yang berada di kawasan hutan (hutan lindung dan taman nasional) maupun yang berada di dalam wilayah kerja pertambangan itu sendiri (tumpang tindih lahan wilayah kerja antara wilayah kerja migas dengan wilayah kerja batubara dan mineral ataupun di dalam wilayah kerja pertambangan batubara dan mineral itu sendiri).

⁵ Direktorat Sumber Daya Mineral dan Pertambangan, *Mengatasi Tumpang Tindih Antara Lahan Pertambangan dan Kehutanan*, hlm. 8 – 9.

Permasalahan konflik dengan masyarakat setempat pada umumnya disebabkan oleh karena 2 (dua) hal, yaitu gugatan pembebasan hak atas tanah dan tuntutan terhadap lapangan pekerjaan.

Gugatan untuk melakukan pembebasan hak atas tanah sering kali dihadapi oleh Perusahaan, walaupun pada awal permulaan kegiatan Perusahaan telah melakukan pembebasan hak atas tanah, sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

Permasalahan pembebasan hak atas tanah tersebut muncul karena izin yang dimiliki untuk melakukan usaha pertambangan bukanlah merupakan hak atas kepemilikan tanah dimana mineral tersebut berada, begitu pula sebaliknya.

Kegiatan usaha pertambangan berkaitan erat dengan doktrin, yang terkait dengan kepemilikan ruang di atas dan di bawah permukaan tanah, yang berkembang di dua sistem hukum terbesar di dunia, yaitu Eropa Kontinental dan Anglo-Saxon. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental dikenal prinsip bahwa pemilik tanah tidak memiliki hak atas ruang yang berada di atas dan di bawah permukaan tanah yang ia miliki tersebut. Sehingga negara menguasai sepenuhnya atas ruang di atas dan dibawah permukaan tanah. Kemudian dalam sistem hukum Anglo-Saxon dikenal doktrin yang terkenal dalam sebuah "*legal maxim*", "*cujus est solum ejus est usque ad coelum et ad inferos*", yang pada intinya lebih kurang berarti bahwa pemilik tanah (permukaan tanah) juga memiliki ruang yang ada di atas dan di bawah permukaan tanah yang dimilikinya tersebut.⁶

Hubungan kuasa pertambangan dengan hak-hak tanah diatur dalam Pasal 25 hingga Pasal 27 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yang menetapkan bahwa apabila telah ada hak tanah atas bidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada pemegang kuasa pertambangan diwajibkan untuk memberikan ganti kerugian.

⁶ Bambang Prabowo Soedarso dan Deni Bram, "Hukum Pertambangan Di Indonesia. Sebuah Pengantar", makalah disampaikan dalam *pelatihan hukum pertambangan: mineral dan batubara*, yang diselenggarakan oleh Indolaw Center, Selasa 24 Maret 2009 di Hotel Acacia, Jakarta., hlm. 4 – 5.

Sedangkan sesuai ketentuan Pasal 135, Pasal 136 dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, ditetapkan bahwa pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP)/Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) untuk kegiatan Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah, sedangkan untuk kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak. Hak atas IUP, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah.

Tuntutan terhadap pekerjaan kerap terjadi karena masyarakat disekitar tambang merasa bahwa janji Perusahaan untuk mempekerjakan masyarakat lokal setempat tidak dilaksanakan, atau Perusahaan mempekerjakan masyarakat setempat hanya untuk posisi-posisi yang rendah.

Akan tetapi dari kedua penyebab konflik diatas, seringkali terjadi bukan antara Perusahaan dengan masyarakat asli dari wilayah sekitar tambang, tetapi dengan masyarakat luar tambang.

Kewajiban untuk mempekerjakan masyarakat lokal setempat telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan maupun di dalam kontrak. Ditetapkan bahwa Perusahaan tambang wajib mengutamakan pemanfaatan tenaga kerja setempat sebanyak mungkin dan akan memberikan perlakuan, fasilitas, serta kesempatan yang sama, bahkan dalam kontrak diatur mengenai alokasi penempatan warga negara Indonesia didalam direksi Perusahaan.

Usaha preventif dari Perusahaan terhadap permasalahan konflik dengan masyarakat lokal yaitu dengan melakukan *community development* (Comdev) dan *corporate social responsibility* (CSR).

Pengaturan mengenai kedua hal tersebut dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang menetapkan bahwa Perusahaan wajib menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat yang berdomisili disekitar wilayah tambang.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menetapkan bahwa penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial Perusahaan, bahkan dalam Undang-Undang Nomor 440 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, secara jelas disebutkan bahwa Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dan pelanggaran terhadap hal tersebut akan dikenakan sanksi.

Permasalahan ketiga yang kerap terjadi terhadap kegiatan usaha pertambangan yaitu permasalahan perpajakan. Pajak yang harus ditanggung oleh Perusahaan pertambangan di Indonesia paling tinggi dibandingkan dengan negara-negara industri tambang lainnya. Duplikasi pengenaan pajak oleh Pemerintah Daerah, mengakibatkan dikenakannya *double taxation* terhadap satu jenis objek.

Banyaknya pungutan-pungutan oleh Pemerintah Daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi terhadap Perusahaan. Hal tersebut tidak lain karena euforia pelaksanaan otonomi daerah yang tidak terkontrol dari Pemerintah Daerah.

Sejak tahun 2000 seolah terjadi "*booming*" perda di seluruh Indonesia. Daerah beramai-ramai memproduksi perda yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui perda pajak daerah dan retribusi daerah, antara lain meliputi sektor pertambangan dan energi.

Di satu sisi desentralisasi kewenangan di bidang politik dan kebijakan diharapkan akan dapat meningkatkan semangat demokratisasi bernegara. Akan tetapi itu semua membutuhkan modal dan *resources*, yang tentunya akan berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam. Ironisnya yang pertama muncul ketika daerah diberi hak mengatur diri sendiri, bukanlah semangat untuk hidup lebih baik, dengan membangun sistem, kultur, dan perilaku birokrasi daerah yang sehat, transparan, dan bertanggungjawab, tetapi bagaimana

suatu daerah -realitasnya entah sudah kaya atau miskin- mampu meningkatkan pendapat asli daerahnya⁷.

Oleh karena wilayah negara Indonesia relatif luas, maka pelayanan terhadap masyarakat, baik perorangan maupun penanganan kasus-kasusnya, tidak mungkin dapat dilakukan di satu tempat. Untuk itu Pemerintah terdiri atas kesatuan-kesatuan Pemerintahan, membagi wilayah kedalam wilayah-wilayah Pemerintahan yang lebih kecil. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang juga mengakui adanya sistem Pemerintahan yang bersifat otonom dan adanya wilayah-wilayah administratif, daerah-daerah Provinsi serta Kabupaten dan Kota.

Tujuan pemberian otonomi adalah agar Daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri tanpa bergantung pada Pemerintah Pusat sehingga tugas pelayanan dapat lebih efektif dan efisien, karena disesuaikan dengan kemampuan Daerah masing-masing serta masyarakatnya yang majemuk⁸. Pemberian otonomi kepada Daerah diatur dengan undang-undang dan merupakan akibat dari adanya sistem desentralisasi yaitu penyerahan kekuasaan pemerintahan bidang tertentu kepada Daerah untuk dijadiakan urusannya.


Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Disamping itu penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁹

Strategi kebijakan pengelolaan sumber daya mineral pada era Otonomi Daerah bertujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat Indonesia

⁷ Gladi Hardiyanto, "Otonomi Daerah dan Tantangan Kelestarian Sumberdaya Alam", makalah disampaikan dalam *seminar nasional "Otonomi dan Lingkungan"*, yang diselenggarakan KAMU Fakultas Geografi UGM di Yogyakarta, 20 April 2003, hlm. 5.

⁸ Prabawa Utama, *Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta: IND-HILL-Co, 1991, hal. 8.

⁹ Indonesia, *Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998, Penyelenggaraan Otonomi Daerah*.



secara berkesinambungan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Oleh sebab itu, pengembangan sumber daya mineral terutama dibidang pertambangan umum harus dilakukan secara bijaksana dengan mengikuti kaidah optimalisasi pemanfaatan sumber daya mineral yang berwawasan lingkungan baik fisik maupun sosial, agar efektif dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah maka lingkungan internal organisasi dan sumber daya fisik organisasi kedudukannya berubah dalam hubungannya dengan sub sistem lainya yaitu memberdayakan peraturan organisasi, doktrin organisasi, program organisasi, lingkungan eksternal organisasi.¹⁰ Dengan terlaksananya Otonomi Daerah maka banyak wewenang yang dilimpahkan kepada daerah.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola bahan galian mineral yang terdapat di wilayahnya. Fungsi-fungsi pengelolaan bahan galian mineral yang selama ini dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, maka sebagian besar dari fungsi-fungsi tersebut selanjutnya akan dilaksanakan oleh Daerah dan pola sistem Pemerintahan di Indonesia lebih mendukung untuk kemajuan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, ditetapkan bahwa bidang energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pilihan yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

¹⁰ Darma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta: Jambatan, 2003, hal. 146.

secara berkesinambungan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Oleh sebab itu, pengembangan sumber daya mineral terutama dibidang pertambangan umum harus dilakukan secara bijaksana dengan mengikuti kaidah optimalisasi pemanfaatan sumber daya mineral yang berwawasan lingkungan baik fisik maupun sosial, agar efektif dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah maka lingkungan internal organisasi dan sumber daya fisik organisasi kedudukannya berubah dalam hubungannya dengan sub sistem lainnya yaitu memberdayakan peraturan organisasi, doktrin organisasi, program organisasi, lingkungan eksternal organisasi.¹⁰ Dengan terlaksananya Otonomi Daerah maka banyak wewenang yang dilimpahkan kepada daerah.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola bahan galian mineral yang terdapat di wilayahnya. Fungsi-fungsi pengelolaan bahan galian mineral yang selama ini dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, maka sebagian besar dari fungsi-fungsi tersebut selanjutnya akan dilaksanakan oleh Daerah dan pola sistem Pemerintahan di Indonesia lebih mendukung untuk kemajuan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, ditetapkan bahwa bidang energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pilihan yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

¹⁰ Darma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta: Jambatan, 2003, hal. 146.

Berlandaskan hal-hal tersebut di atas, maka sasaran yang ingin diwujudkan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dibidang pertambangan umum adalah adanya kebijakan pengelolaan usaha pertambangan umum yang berimbang antara kepentingan Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha di subsektor pertambangan umum, serta mengamankan dan meningkatkan penerimaan negara.

Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Pemerintah tersebut telah menetapkan batasan-batasan kewenangan Pemerintah dan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai Daerah Otonom, antara lain kewenangan di bidang energi dan sumber daya mineral. Batasan-batasan kewenangan Pemerintah Daerah tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam suatu bentuk peraturan daerah.

Dalam perkembangannya, setelah diberlakukan otonomi daerah banyak Pemerintah Daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) yang menerbitkan peraturan daerah dengan tujuan hanya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya. Sehingga banyak dari peraturan daerah yang diterbitkan tersebut tidak taat asas dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang lebih tinggi.

Ketika Undang-undang Otonomi Daerah diberlakukan, maka hampir semua daerah mulai melihat potensi pertambangan di daerahnya, terutama daerah yang kaya akan sumber daya mineral dan energi, sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Apabila kita cermati kembali bahwa sejak bergulirnya era

otonomi daerah, diantara semua instansi pusat Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral adalah yang paling awal dalam pendelegasian wewenangnya ke daerah. Persoalan mulai timbul ketika potensi sumberdaya mineral dan energi di daerah tersebut ternyata telah dikuasai oleh perusahaan pertambangan yang mendapatkan izin penambangan dari Pemerintah Pusat sebelum era Otonomi Daerah dimulai.

Sesuai ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya. Dengan kewenangan yang dimiliki tersebut akan mendorong timbulnya keinginan daerah untuk berupaya semaksimal mungkin menarik manfaat sebesar-besarnya dari sumber daya yang tersedia bagi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran daerah.

Pemerintah Daerah yang merasa memiliki kewenangan dalam mengelola sumberdaya alam didaerahnya mencoba meminta Pemerintah Pusat untuk merevisi izin tersebut untuk mendapatkan sebagian dari wilayah potensial yang sudah diberikan kepada Perusahaan dimaksud. Sedangkan Pemerintah Pusat tidak bisa mengabulkannya karena mereka umumnya terikat perjanjian dengan perusahaan multinasional. Oleh karena *terms and condition* dalam kontrak/perjanjian harus dihormati dan tetap berlaku sampai berakhirnya kontrak/perjanjian tersebut.

Keinginan Pemerintah Daerah untuk mengelola sumber daya alamnya adalah bukannya tanpa alasan, hal ini mengingat besarnya potensi energi dan sumber daya mineral yang ada di wilayah Indonesia, tidaklah mengherankan apabila isu pengelolaan pertambangan merupakan isu yang mendapat perhatian serius dari berbagai stakeholders. Hal ini dapat dilihat dari pengalaman pelaksanaan pengelolaan pertambangan berdasarkan Undang-undang Nomor 22

Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, oleh beberapa daerah dipahami sebagai kewenangan pengelolaan pertambangan dalam perspektif yang sempit. Mereka beranggapan bahwa dengan dilaksanakannya desentralisasi maka kewenangan pengelolaan pertambangan yang ada dalam ruang lingkup wilayahnya mutlak berada di tangan daerah tersebut tanpa memperhatikan kepentingan-kepentingan daerah sekitar dan juga kepentingan nasional.

Permasalahan lain yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yaitu penerbitan regulasi ataupun kebijakan dari Pemerintah maupun Pemerintah Daerah, yang tidak sinkron antara sektor pertambangan dengan sektor lainnya. Salah satu contoh yang paling signifikan dalam ketidakpastian kebijakan dalam kegiatan usaha pertambangan yaitu dengan tidak dikeluarkannya persetujuan atas revisi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dari PT Meares Sopotan Mining (PT MSM) dan sedang disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara yang tidak mengakomodir kawasan pertambangan. Dalam permasalahan ketidakpastian kebijakan dan regulasi tersebut, tercermin pula adanya keterkaitan permasalahan dengan lingkungan dan penataan ruang.

Selain permasalahan mengenai AMDAL, permasalahan di bidang lingkungan lainnya yang menjadi sorotan terhadap Perusahaan-perusahaan tambang yaitu masalah reklamasi dan pasca tambang. Sering dijumpai bahwa lahan-lahan bekas tambang yang digunakan oleh Perusahaan pertambangan dibiarkan terbuka dengan terisi genangan air yang mengandung asam dan tidak dilakukan reklamasi serta dikembalikan keadaannya sehingga dapat berdaya guna seperti sedia kala.

Jika tidak dilakukan reklamasi dan rehabilitasi, lahan-lahan bekas pertambangan akan membentuk kubangan raksasa dan hamparan tanah gersang

yang bersifat asam. Persentase lahan hutan untuk areal pertambangan hanya menggunakan sekitar 0,1% dari total luas lahan hutan Indonesia¹¹.

Dari sisi lingkungan hidup pertambangan dianggap paling merusak dibanding kegiatan-kegiatan eksploitasi sumber daya alam lainnya. Masalah lingkungan yang dapat timbul akibat usaha pertambangan memang beraneka ragam sifat dan bentuknya, yaitu:¹² *pertama*, usaha pertambangan dalam waktu yang relatif singkat dapat mengubah bentuk topografi dan keadaan muka tanah (*land impact*), sehingga dapat mengubah keseimbangan sistem ekologi bagi daerah sekitarnya. *Kedua*, 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. *Ketiga*, pertambangan yang dilakukan tanpa mengindahkan keselamatan kerja dan kondisi geologi lapangan, dapat menimbulkan tanah longsor, ledakan tambang, keruntuhan tambang, dan gempa.

Kerusakan akibat pertambangan dapat terjadi selama kegiatan pertambangan maupun pasca pertambangan. Dampak lingkungan sangat terkait dengan teknologi dan teknik pertambangan yang digunakan. Sementara teknologi dan teknik pertambangan tergantung pada jenis mineral yang ditambang dan kedalaman bahan tambang, misalnya penambangan batubara dilakukan dengan sistem tambang terbuka, sistem *dumping* (suatu cara penambangan batubara dengan mengupas permukaan tanah). Beberapa permasalahan lingkungan yang terjadi akibat kegiatan pertambangan, antara lain masalah *tailing*, hilangnya *biodiversity* akibat pembukaan lahan bagi kegiatan pertambangan, adanya air asam tambang.¹³

¹¹ Buyung Wijaya Kusuma, "Kepentingan Ekonomi Memang Menggiurkan", www.kompas.com/kompas-cetak/0307/13/fokus/427777.htm, diakses tanggal 27 September 2007.

¹² Departemen Pertambangan dan Energi, *50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan*, Jakarta: 1995, hlm. 236.

¹³ *ibid*, Direktorat Sumber Daya Mineral dan Pertambangan, hlm. 9.

Di samping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industri pertambangan juga menimbulkan eksek, antara lain dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lainnya.

Pengerukan lapisan tanah atau pengeboran tanah akan dapat menghancurkan ekosistem yang ada di permukaan. Penebangan tutupan akan merusak kesuburan tanah. Bahan-bahan galian perusahaan tambang yang umumnya dibuang di dekat lokasi akan mengalami erosi dan perlahan masuk ke dalam sungai-sungai di sekitarnya. Batu-batu sulfur dan bahan-bahan lain di Daerah Aliran Sungai akan meningkat, sehingga ikan-ikan dan kehidupan air lainnya akan terancam. Walaupun Perusahaan tambang telah membangun waduk tempat pembuangan limbah di tempat-tempat pemrosesan bijih tambang (*ore*), akan tetapi pada umumnya kebocoran sulit dicegah, sehingga sungai-sungai di sekitar waduk pembuangan *tailing* pun umumnya tercemar.

Pencemaran sungai terjadi akibat penambangan tersebut mengeruk batu kali untuk dipergunakan sebagai bahan pengeras jalan perusahaan. Erosi sungai terjadi karena banyak lahan yang dibuka, sementara itu sebagian tanah yang rontok mendangkalan sungai.

Sungai yang tercemar akan mempengaruhi kehidupan rakyat secara langsung. Kehidupan mereka pada umumnya sangat tergantung pada sungai, baik sebagai sarana transportasi, tempat mencari ikan, sumber air untuk minum, memasak, dan mencuci. Sedimentasi berat dapat juga membuat sungai menjadi dangkal sehingga mengganggu transportasi, dan mengakibatkan banjir di daerah sekitarnya.

Masalah pokok dalam pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dibidang pertambangan adalah bagaimana mengolah sumber daya alam dengan bijaksana agar dalam usaha meningkatkan pemanfaatannya tidak menimbulkan pencemaran yang melampaui toleransi daya dukung lingkungan, serta dapat berkesinambungan bagi peningkatan kualitas

hidup rakyat. Dalam mewujudkan hal tersebut diperlukan regulasi maupun kebijakan dari Pemerintah. Sudah saatnya hukum yang dibuat oleh Pemerintah sebagai regulator, mulai mengatur dan menangani permasalahan di bidang lingkungan hidup dan ekologi (*eco ethic*) dan tidak hanya mengatur kehidupan manusia dalam menjalani kehidupannya (*homo ethic*).¹⁴ Campur tangan Pemerintah mengoreksi pasar juga perlu untuk mengurangi pencemaran oleh industri pertambangan dengan memperhitungkan biaya pencemaran dalam biaya pertambangan.

Berdasarkan dampak-dampak yang dapat ditimbulkan oleh kegiatan usaha pertambangan sebagaimana disebutkan di atas, dan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), maka kegiatan usaha pertambangan wajib melaksanakan AMDAL.

AMDAL merupakan kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.¹⁵

Dampak besar dan penting tersebut adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan, dengan kriteria: jumlah manusia yang akan terkena dampak, luas wilayah persebaran dampak, intensitas dan lamanya dampak berlangsung, banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak, sifat kumulatif dampak, dan berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak.

AMDAL merupakan bagian kegiatan studi kelayakan rencana usaha dan/atau kegiatan, yang dipergunakan sebagai bahan perencanaan pembangunan wilayah. Dalam suatu kegiatan usaha pertambangan, AMDAL dilaksanakan pada

¹⁴ *ibid*, "Hukum Pertambangan Di Indonesia. Sebuah Pengantar", hlm. 5.

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999*, Pasal 1 angka 1, tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

saat tahap kegiatan studi kelayakan dan merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.

Permasalahan AMDAL PT MSM bermula dari dinyatakan kadaluarsanya dokumen AMDAL yang telah dimiliki PT MSM oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup, karena PT MSM tidak melakukan kegiatan selama 3 (tiga) tahun. PT MSM kemudian merevisi AMDAL yang telah dimiliki dengan beberapa penyesuaian, akan tetapi Gubernur Sulawesi Utara tetap menolak untuk memberikan persetujuan AMDAL PT MSM dengan alasan adanya penolakan dari masyarakat lokal, pengolahan limbah tambang belum menjamin kesehatan lingkungan, serta adanya kawasan pariwisata, perikanan laut dan *world heritage*. Hingga kini permasalahan mengenai AMDAL PT MSM belum menemukan penyelesaian.

Sedangkan, mengenai permasalahan tidak diakomodirnya kawasan pertambangan dalam rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara yang merupakan revisi dari Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 3 Tahun 1991, dapat mengakibatkan terhambat atau bahkan terhentinya kegiatan usaha pertambangan dari PT MSM dan kegiatan usaha pertambangan *existing* lainnya.

Apabila kegiatan pertambangan terhenti oleh karena diterbitkannya rancangan Peraturan Daerah tersebut, maka sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah harus mengganti rugi seluruh investasi yang telah dikeluarkan oleh Perusahaan dan mengganti *opportunity cost*.

Adanya ketidakpastian hukum dan ketidakpastian berusaha yang mengakibatkan terhambat atau bahkan terhentinya kegiatan usaha pertambangan yang dijalankan oleh PT MSM, juga mengakibatkan Pemerintah terancam untuk diajukan ke arbitrase internasional, sesuai dengan Kontrak Karya yang telah ditandatangani pada tahun 1985. Dengan diajukannya Indonesia ke arbitrase internasional maka akan menimbulkan persepsi negatif di mata investor asing,

dan menyebabkan semakin rendahnya kepercayaan internasional, serta dapat memperburuk perekonomian nasional.

Dari keseluruhan uraian tersebut, maka permasalahan pokok yang hendak diteliti yaitu hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan dan kegiatan usaha pertambangan. Oleh karena itu penelitian ini akan mengambil judul: ***“Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pemberian Izin Kegiatan Usaha Pertambangan Dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan (Kasus PT Meares Soputan Mining)”***

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam latar belakang di atas, teridentifikasi bahwa terdapat permasalahan besar yaitu:

- a. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam penerbitan suatu izin/kontrak kegiatan usaha pertambangan?
- b. Apakah Pemerintah Daerah dapat menolak dilaksanakannya kegiatan usaha pertambangan dengan pertimbangan kelestarian lingkungan hidup?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara berdasarkan peraturan perundang-undangan, serta kendala-kendala yang dihadapi.
2. Untuk menjelaskan bagaimana kewenangan pemerintah daerah mengenai kelestarian lingkungan hidup terutama untuk kegiatan usaha pertambangan.

D. Kerangka Teori dan Konsep

Dalam praktik penyelenggaraan negara, pembagian kekuasaan dapat dibedakan antara pembagian kekuasaan vertikal dengan horizontal, yaitu;¹⁶

1. Pembagian kekuasaan menurut tingkat, yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal atau teritorial antara beberapa tingkat pemerintahan. Misalnya, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam suatu negara kesatuan atau antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian dalam negara federal atau konfederasi.
2. Pembagian kekuasaan menunjukkan adanya perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif (pembagian kekuasaan secara horizontal). Pembagian kekuasaan ini lebih dikenal dengan "*Trias Politica*".

Pembagian kekuasaan yang pertama oleh Miriam Budiarmo tersebut lebih dikenal dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*), sedangkan pembagian kekuasaan yang kedua, lebih dikenal dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pengertian dari pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dibedakan dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*).

Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya, sedangkan pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama.

Akan tetapi, menurut Munir Fuady distribusi kekuasaan (*distribution of powers*) merupakan konsep pemisahan kekuasaan (*division/separation of power*) yang dikombinasikan dengan konsep *checks and balances*¹⁷. Berdasarkan hal tersebut, menunjukkan bahwa tidak dibedakan antara *division of power*

¹⁶ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 138 – 145.

¹⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 105.

dengan *separation of power* dan *division/separation of power* merupakan bagian dari *distribution of powers*.

Konsep *checks and balances* berarti membagi-bagikan kekuasaan tetapi satu sama lain saling mengawasi tanpa ada satu kekuasaan yang berada di atas kekuasaan lainnya (*balances*).

Dalam pemisahan kekuasaan (*separation of power*), John Locke mengatakan bahwa dalam suatu negara, kekuasaan-kekuasaan dibagi tiga yaitu legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), eksekutif (kekuasaan melaksanakan undang-undang), dan federatif (kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri).¹⁸ Sedangkan, Montesquieu sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Harmaily¹⁹, mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif (kekuasaan mengadili) yang masing-masing terpisah satu sama lain baik mengenai orangnya maupun fungsinya.

Dalam penulisan ini yang digunakan adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) yang merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkat, yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal atau teritorial antara beberapa tingkat pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pembagian kekuasaan menurut tingkatannya merujuk negara kesatuan Republik Indonesia sehingga Undang-Undang Dasar 1945 membagi kekuasaan negara menjadi beberapa daerah provinsi, dan daerah dibagi lagi menjadi beberapa daerah otonom dan administratif. Melekat kepada kekuasaan negara ini, pembagian kekuasaan dalam pemerintahan terbagi menjadi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kota dan/atau kabupaten.

¹⁸ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 71.

¹⁹ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta: 1983, hlm. 141.

Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).²⁰

Abu Daud Busroh mengatakan bahwa: "...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut."²¹

L.J. Van Apeldoorn mengatakan: "...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh Pemerintah Pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari Pemerintah Pusat. Provinsi-Provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri".²²

Kelaziman negara yang berbentuk kesatuan yaitu pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat, atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis.²³

Menurut C.F. Strong, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak, otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan Pemerintah Pusat.

²⁰ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8.

²¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65.

²² Bonar Simorangkir et al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hlm. 14.

²³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung: 2009, hlm.1.

Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat.²⁴

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.²⁵

Menurut Van Der Pot, setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Desentralisasi didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional).²⁶

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.²⁷

²⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966, hlm. 84.

²⁵ Ni'matul Huda, *ibid*, hlm. 29.

²⁶ C.W. Van Der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, hlm. 525.

²⁷ Fahmi Amrusy, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

Pelaksanaan dari pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dalam negara kesatuan adalah pemberian desentralisasi. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Oleh karena itu, desentralisasi diartikan melepaskan dari pusat.

Desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban, dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-masalah pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.²⁸

Sedangkan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Astim Riyanto dalam disertasinya menyatakan otonomi dalam negara kesatuan adalah wujud dari asas desentralisasi, yang bentuk daerahnya disebut daerah otonom.²⁹

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving*, juga utamanya mencakup pemerintahan sendiri.

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Otonomi Daerah didefinisikan dengan hak, wewenang, dan kewajiban

²⁸ Dharma Setyawan Salam, *ibid.* hlm. 74.

²⁹ Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 16 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2006, hlm. 405.

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dennis A. Rondinelli mengatakan bahwa: “...*that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units*”.³⁰

Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang menetapkan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Campo dan Sundaram membedakan pembagian kewenangan berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsip *ultra vires (ultra vires (beyond the power) principle)*, dimana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh Pemerintah Pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), dimana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk pemerintah pusat.³¹

³⁰ Dennis A. Rondinelli, “Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response”, dalam *Development and Change*, Newbury Park and New Delhi: Sage, London, Vol. 21, 1990, hlm. 429.

³¹ Sadu Wasistiono, “Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol. 1, Edisi Kedua 2004, hlm, 9.

Peran Pemerintah Pusat dalam konteks desentralisasi adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya³². Pemeriksaan terhadap fakta hukum dimaksudkan untuk mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.

Alat pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah studi dokumen yang dilakukan melalui data tertulis berupa data hasil olahan tangan pihak lain. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat³³ berupa peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum berupa buku, laporan penelitian, artikel ilmiah, jurnal, majalah, surat kabar, makalah, penelusuran internet, skripsi, tesis maupun disertasi, serta bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus dan ensiklopedi hukum.

Berdasarkan sifatnya penelitian ini di golongan dalam tipe penelitian deskriptif, yaitu penulisan yang dilakukan untuk memberikan sesuatu gambaran umum tanpa didahului adanya suatu hipotesa.

Metode analisa yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu suatu metode untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat dan menguji data yang didapat dalam penelitian, dimana penulis akan menguraikan dan membahas segala

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cct.3, Jakarta: Press, 1986, hlm. 43.

³³ *Ibid.* hlm. 52.

sesuatu yang berhubungan dengan permasalahan yang dihadapi oleh kegiatan usaha pertambangan PT Meares Sopotan Mining.

Untuk melakukan penelitian yuridis normatif tersebut, digunakan pengumpulan data yang bersumber dari :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- b. Perpustakaan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
- c. Media massa.
- d. Internet

F. Lama Penelitian

Waktu yang diperlukan untuk melakukan penelitian ini kurang lebih selama 3 (tiga) bulan.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, penulis membagi menjadi 5 (lima) bab yang saling berhubungan antara bab yang satu dengan bab yang lainnya. Adapun detail dari pembagian bab-bab tersebut adalah sebagai berikut :

Bab I merupakan bab pendahuluan yang memuat latar belakang, permasalahan, tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsepsional, metode penelitian, lokasi dan lama penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II menjabarkan mengenai pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan di Indonesia.

Bab III menjabarkan mengenai kewenangan pengelolaan kegiatan pertambangan dan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup.

Bab IV menjabarkan mengenai analisis kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin kegiatan usaha pertambangan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Bab V merupakan Bab Penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran.

BAB II

KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN DI INDONESIA

A. Gambaran Umum Kegiatan Usaha Pertambangan di Indonesia

Kegiatan usaha pertambangan merupakan usaha pengambilan kekayaan alam berupa bahan galian mineral atau batubara dari dalam bumi di wilayah hukum pertambangan Indonesia. Karakteristik atau ciri-ciri khusus sektor pertambangan dalam upaya pengembangannya antara lain, yaitu:

- a. Sumber daya alam berupa bahan galian menempati sebaran ruang tertentu di dalam bumi dan dasar laut. Terdapat dalam jumlah terbatas dan pada umumnya tak terbarukan (*unrenewable resources*). Penyebaran bahan galian tidak terdapat pada semua lokasi, melainkan tergantung pada struktur bahan pembentuk tersendiri. Oleh karena itu, tidak sedikit bahan galian ditemukan pada lokasi yang belum atau sulit terjangkau oleh kemampuan teknologi yang ada, terkadang juga terdapat di daerah pemukiman penduduk. Keadaan yang demikian akan menimbulkan masalah tersendiri dalam pengusahannya.
- b. Pengusahannya melibatkan investasi dan kegiatan yang sarat resiko, padat modal dan teknologi. Selain modal besar dalam perolehan bahan galian juga dibutuhkan teknologi tinggi (*high technology*). Keadaan ini, sering membuat para investor ragu untuk melakukan investasi, sehingga hanya Pemerintah dan pihak swasta tertentu yang mampu mengusahkannya.
- c. Aktivitas penambangan memiliki potensi daya ubah lingkungan yang tinggi. Tidak sedikit kegiatan ini mengubah struktur dan komposisi lingkungan termasuk perubahan biota dan vegetasi (tanaman). Oleh karena itu

- d. penanganannya memerlukan perencanaan secara seksama, karena tidak saja aspek ekonomi (keuntungan) semata, tetapi juga keterpaduan dengan lingkungan hidup.
- e. Hasil usaha pertambangan memiliki fungsi ganda, terutama sebagai sumber bahan baku industri dan energi, baik untuk kebutuhan dalam negeri maupun ekspor.
- f. Usaha pertambangan mampu berperan sebagai penggerak mula dan ujung tombak pembangunan daerah, disamping perannya dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Wilayah penambangan yang terletak di daerah terpencil dengan kondisi alam yang sulit, akan menguntungkan bagi penduduk setempat karena wilayah tersebut akan terbuka dengan kehadiran usaha pertambangan.³⁴

Mengingat usaha pertambangan memerlukan modal yang besar, keahlian yang tinggi, waktu yang lama dan mengandung resiko yang besar, maka usaha pertambangan tersebut adalah suatu usaha *integrated*, yaitu suatu rangkaian kegiatan dalam rangka upaya penyelidikan pendahuluan (*prospecting*), pencarian (*eksplorasi*), penambangan/penggalian (*eksploitasi*), pengolahan, pemurnian, pengangkutan serta penjualan bahan galian.³⁵

Pengertian tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menyebutkan bahwa 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.

Dari seluruh rangkaian kegiatan tersebut, tujuan utama pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yaitu harus sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3)

³⁴ Aric Kumaat, makalah *Pengembangan Wilayah Pertambangan dan Ketahanan Nasional*, Temu Profesi Tahunan V PERHAPI, 29 Agustus 1996, hlm 5-6.

³⁵ Simon Felix Sembiring, *Jalan Baru untuk Tambang: Mengalirkan Berkah bagi Anak Bangsa*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2009, hlm. 21.

UUD 1945 yang menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat³⁶.

Hal tersebut juga dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, yang menetapkan bahwa :

“Segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar, kemakmuran rakyat”³⁷.

Kalimat “dikuasai oleh Negara” mengandung pengertian bahwa negaralah yang memiliki hak (*right*) atas aset-aset yang ada dalam kandungan wilayah teritorialnya, bukan individu atau korporasi, dan bukan pula hanya milik daerah dimana kekayaan alam tersebut berada.

Negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*voldige bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (*regelen*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouden*) penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya alam nasional.³⁸

Kata *right* sendiri tidak hanya berarti dalam bentuk kepemilikan (*ownership*), akan tetapi mengandung arti kemampuan (*ability*) untuk melakukan kontrol, melakukan pengaturan, serta memberikan pengaruh agar seluruh kekayaan alam dapat bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara berkeadilan.

Kepemilikan dan penguasaan sumber daya alam tersebut ada pada negara yang direpresentasikan oleh Pemerintah dan negara pula yang memiliki

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* dan perubahannya.

³⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967*, Pasal 1, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

³⁸ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, cct. I, Jogjakarta: UII Press, 2004, hlm, 219.

hak penyelenggaraan penguasaan (*mining right*), sedangkan pengusahaannya dapat diberikan kepada pihak lain.

Bung Hatta memberikan penafsiran lain dari kalimat “dikuasai oleh Negara”, yaitu mulai dari kepemilikan dan pengelolaan secara langsung atau tidak langsung oleh Negara hingga pengertian bahwa yang terpenting Negara tetap mengatur dan mengambil kebijakan terhadap hal-hal yang menguasai hajat hidup orang banyak.³⁹ Pengertian inilah yang sepertinya menjadi landasan bagi kebijakan Pemerintah mengundang modal swasta untuk berpartisipasi dalam perusahaan kekayaan alam dalam bentuk kegiatan usaha pertambangan.⁴⁰

Pemikiran Hatta tersebut memberi peluang bagi bangsa asing untuk menanamkan modalnya untuk ikut serta mengembangkan kemakmuran bangsa Indonesia, dalam menunjang pertumbuhan perekonomian nasional, Indonesia membutuhkan penanaman modal yang berkesinambungan dalam eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alamnya.⁴¹ Hal tersebut sesuai dengan kondisi/keadaan Negara Indonesia pada tahun 1967, dimana Indonesia tidak memiliki modal/dana untuk melaksanakan sendiri kegiatan usaha pertambangan, sehingga memerlukan bantuan investor asing untuk melaksanakan usaha tersebut.

³⁹ Madjeli Hasan, *Pacta Sunt Servanda: Penerapan Asas “Janji itu Mengikat” dalam kontrak bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi*, cet.1, Jakarta: PT Fikahati Aneska, 2005, hlm. 2.

⁴⁰ Sesuai dengan pemikiran tokoh Proklamator Bung Hatta sebagai berikut : Dikuasai Negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berarti Negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna melancarkan jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula “penghisapan” orang yang lemah oleh orang lain yang bermodal... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah produksi yang sebesar-besarnya sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah... terutama digerakan tenaga-tenaga Indonesia yang lemah dengan jalan koperasi. Kemudian diberi kesempatan kepada golongan swasta untuk mengerahkan pekerja dan modal nasional. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri... kesempatan yang dibuka bagi bangsa asing untuk menanam modal mereka di Indonesia ialah supaya mereka ikut serta mengembangkan kemakmuran bangsa kita, bangsa Indonesia. Mohammad Hatta, *Bung Hatta Menjawab*, Jakarta: Gunung Agung, 1979, hal. 201.

⁴¹ Madjeli Hasan, *Pacta Sunt Servanda ...*, *ibid.*, hlm. 2.

Sebelum Indonesia merdeka pada tahun 1945, pengaturan mengenai kegiatan usaha pertambangan pertama kali diatur dengan *Mijn Reglement* 1850 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Peraturan ini diberlakukan hampir di seluruh wilayah kolonial yang kini menjadi Negara Republik Indonesia. *Mijn Reglement* menjadi satu landasan hukum yang dipakai Pemerintah kolonial Belanda untuk mengambil alih, mengatur serta memanfaatkan bahan mineral bagi kepentingan ekonomi mereka saat itu. Melalui peraturan ini, Pemerintah kolonial juga berhak memberikan konsesi kepada pihak swasta.

Kemudian, pada tahun 1899 Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Mijnwet* 1899. Dalam aturan tersebut, posisi Pemerintah Hindia Belanda sangat sentral dalam hal mengurus pertambangan di wilayah jajahannya. Izin pertambangan diberikan oleh Pemerintah Kolonial dalam bentuk konsesi.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang memungkinkan masuknya investasi asing ke bumi Indonesia, maka industri pertambangan memasuki era baru dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 terutama Pasal 10, telah memberikan dasar hukum bagi Pemerintah untuk dapat memberikan izin pengusahaan pertambangan kepada investor asing, sebagaimana disebutkan dalam pemikiran Bung Hatta. Melalui Pasal tersebut muncul bentuk-bentuk kontrak untuk mengusahakan pertambangan antara Pemerintah dengan investor, baik penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing. Bentuk-bentuk kontrak tersebut akan dijabarkan lebih lanjut dalam subbab berikutnya.

Kemudian, sebagai akibat dari pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 1999, telah terjadi perubahan yang cukup signifikan pada pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan. Dimana sejak saat itu, pelaksanaan kewenangan pemberian

izin kuasa pertambangan diberikan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pada Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam undang-undang ini terjadi perubahan mendasar pada kegiatan usaha pertambangan, yaitu dengan dihapuskannya sistem kontrak dan seluruhnya digantikan dengan rezim perizinan. Melalui perizinan tersebut Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dalam negara memperlihatkan kedaulatannya dan bertindak sebagai *regulator*.

B. Penggolongan Bahan Galian

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian, bahan galian dalam kegiatan usaha pertambangan umum dibagi atas 3 (tiga) golongan, yaitu:

- a. Golongan bahan galian strategis (golongan a)
Bahan galian strategis dalam arti kata strategis untuk pertahanan/keamanan Negara atau strategis untuk menjamin perekonomian Negara.
- b. Golongan bahan galian Vital (golongan b)
Bahan galian vital dalam arti dapat menjamin hajat hidup orang banyak.
- c. Golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan a atau b (golongan c).
Merupakan yang tidak dianggap langsung mempengaruhi hajat hidup orang banyak, baik karena sifatnya maupun karena kecilnya jumlah letakan (deposit) bahan galian itu.

Pembagian dalam 3 (tiga) golongan tersebut didasarkan pada:

- a. Nilai strategis/ekonomis bahan galian terhadap Negara;
- b. Terdapatnya sesuatu bahan galian dalam alam (genese);

- c. Penggunaan bahan galian bagi industri;
- d. Pengaruhnya terhadap kehidupan rakyat banyak;
- e. Pemberian kesempatan pengembangan pengusaha;
- f. Penyebaran pembangunan di Daerah.

Sedangkan, sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, bahan galian tidak lagi dibedakan berdasarkan kepentingannya untuk negara, akan tetapi dikelompokkan atas bentuk fisik (materialnya) berupa pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Dalam undang-undang ini pun tidak lagi menggunakan istilah “bahan galian”, akan tetapi menggunakan istilah “komoditas tambang”

Komoditas tambang tersebut terdiri dari komoditas pertambangan batubara dan komoditas pertambangan mineral (yang digolongkan atas komoditas pertambangan mineral radioaktif, mineral logam, mineral bukan logam, dan batuan).

C. Bentuk Pengusahaan Pertambangan

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya, bentuk pengusahaan pertambangan dilaksanakan dalam bentuk perizinan melalui:

1. Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR);
2. Surat Izin Pertambangan Daerah (SIDP);
3. Kuasa Pertambangan (KP);
4. Kontrak berupa Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B).

Pertambangan rakyat adalah suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan a, b, dan c yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk

- c. Penggunaan bahan galian bagi industri;
- d. Pengaruhnya terhadap kehidupan rakyat banyak;
- e. Pemberian kesempatan pengembangan perusahaan;
- f. Penyebaran pembangunan di Daerah.

Sedangkan, sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, bahan galian tidak lagi dibedakan berdasarkan kepentingannya untuk negara, akan tetapi dikelompokkan atas bentuk fisik (materialnya) berupa pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Dalam undang-undang ini pun tidak lagi menggunakan istilah “bahan galian”, akan tetapi menggunakan istilah “komoditas tambang”

Komoditas tambang tersebut terdiri dari komoditas pertambangan batubara dan komoditas pertambangan mineral (yang digolongkan atas komoditas pertambangan mineral radioaktif, mineral logam, mineral bukan logam, dan batuan).

C. Bentuk Perusahaan Pertambangan

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya, bentuk perusahaan pertambangan dilaksanakan dalam bentuk perizinan melalui:

1. Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR);
2. Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD);
3. Kuasa Pertambangan (KP);
4. Kontrak berupa Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B).

Pertambangan rakyat adalah suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan a, b, dan c yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk

pencarian sendiri. Sedangkan SIPD adalah izin yang dikhususkan untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian golongan c.

KP merupakan wewenang yang diberikan kepada badan usaha nasional dan perorangan warga negara Indonesia untuk melaksanakan usaha pertambangan. KP tersebut dapat berupa KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi, KP Eksploitasi, KP Pengolahan dan Permurnian, serta KP Pengangkutan dan Penjualan.

Sesuai ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, KP dapat diberikan kepada instansi pemerintah yang ditunjuk oleh menteri, gubernur atau bupati/walikota, perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan dengan modal bersama antara negara dengan daerah, atau badan atau perseorangan swasta yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

Berbeda dengan KP, SIPR dan SIPD yang merupakan bentuk perizinan dalam melaksanakan kegiatan usaha pertambangan, bentuk lain pengusahaan pertambangan juga dilaksanakan dalam bentuk kontrak yaitu KK dan PKP2B.

Istilah "kontrak" berasal dari bahasa Inggris yaitu "*contract*" yang diterjemahkan dengan istilah "perjanjian". Hukum Perjanjian di Indonesia diatur dalam buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)⁴² yang memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja, asalkan tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan.⁴³

Sesuai Pasal 1313 KUHPerdata, definisi dari perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu pihak atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Subekti menamakan perjanjian sebagai persetujuan atau dua kata

⁴² M.Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 3.

⁴³ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Itermasa, Jakarta, 2001, hlm.1.

tersebut adalah sejenis dan kata "kontrak" mempunyai arti lebih sempit, karena ditujukan kepada perjanjian atau persetujuan yang tertulis.⁴⁴

Blacks Law Dictionary, juga mengutip pernyataan William R Anson bahwa istilah "kontrak" digunakan secara acak juga untuk menyatakan tiga macam hal, yaitu satu rangkaian tindakan-tindakan operasional dari para pihak yang menimbulkan hubungan hukum baru, dokumen yang dilaksanakan oleh para pihak sebagai bukti akhir telah dijalankannya oleh para pihak tindakan-tindakan operasional, dan hubungan hukum akibat dari tindakan operasional, yang terdiri dari hak-hak atau hak-hak pribadi dan kewajibannya, yang disertai dengan kekuasaan, hak istimewa dan kekebalan, dan hubungan hukum ini sering disebut "kewajiban".⁴⁵

Menurut Soedjono Dirdjosisworo "Kontrak adalah suatu janji atau seperangkat janji-janji dan akibat pengingkaran atau pelanggaran atasnya hukum memberikan pemulihan atau menetapkan kewajiban yang ingkar janji disertai dengan sanksi untuk pelaksanaannya."⁴⁶ *Blacks Law Dictionary* memberikan definisi "*contract*" sebagai suatu perjanjian antara dua atau lebih pihak yang menimbulkan kewajiban yang dapat ditegakkan atau diakui oleh hukum.⁴⁷ Berdasarkan definisi-definisi tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan secara sederhana bahwa kontrak merupakan suatu persetujuan tertulis dari para pihak untuk melaksanakan kewajiban hukum secara bersama-sama dengan dilandasi kesepakatan.

⁴⁴ I.G. Rai Widjaya, *Merancang suatu kontrak (Contract Drafting) Teori dan Praktek*, cet. I, Jakarta: Kesaint Blanc, 2002, hlm. 8.

⁴⁵ William R Anson, *Principles of the Law of Contract* : "The term contract has been used indifferently to refer to three different things (1) the series of operative acts by the parties resulting for new legal relations; (2) the physical document executed by the parties as the lasting evidence of their having performed the necessary operative acts and also as an operative fact in itself; (3) the legal relations resulting from the operative acts, consisting of a right or rights in personam and their corresponding duties, accompanied by certain powers, privileges and immunities. The sum of these legal relation is often called obligation".

⁴⁶ Soedjono Dirdjosisworo, *Kontrak Bisnis (menurut Sistem Civil Law, Common Law dan Praktek Dagang Internasional)*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 29.

⁴⁷ Black, Henry Campbell., *Blacks Law Dictionary*, 7th . Edition, West Group, St. Paull Minn, 1999, hlm. 318 : "An agreement between two or more person creating obligation that are enforceable or otherwise recognizable at law".

Sistem kontrak dalam dunia pertambangan Indonesia telah dikenal sejak masa penjajahan Hindia Belanda, khususnya ketika mineral dan logam mulai menjadi komoditas yang menggiurkan. Melalui *Indische Mijnwet* 1899, Hindia Belanda mendeklarasikan penguasaan mereka atas mineral dan logam di Indonesia. Sejak saat itu, perbaikan kebijakan dilakukan, antara lain tahun 1910 dan 1918, juga dilengkapi *Mijnordonnantie* (Ordonansi Pertambangan) pada tahun 1906. perbaikan pada 1910 menambahkan pula Pasal 5a *Indische Mijnwet*, yang menjadi dasar bagi perjanjian yang sering disebut “5a contract”.⁴⁸ Bunyi dari Pasal 5a tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah berwenang untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi selama hal itu tidak bertentangan dengan hak-hak yang telah diberikan kepada penyelidik atau pemegang konsesi.
2. Untuk hal tersebut, Pemerintah dapat melakukan sendiri penyelidikan dan eksploitasi atau mengadakan perjanjian dengan perorangan atau perusahaan yang memenuhi persyaratan dan sesuai dengan perjanjian itu mereka wajib melaksanakan eksploitasi, ataupun penyelidikan dan eksploitasi yang dimaksud.
3. Perjanjian yang demikian itu tidak akan dilaksanakan, kecuali telah disahkan dengan undang-undang.⁴⁹

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan melalui peraturan tersebut bahwa Pemerintah Hindia Belanda mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi dan dapat dilakukan sendiri atau dengan mengadakan kontrak dengan perusahaan (sistem konsesi).

Dasar hukum dari pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan berdasarkan suatu kontrak yaitu Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, dimana Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau

⁴⁸ Chalid Muhammad, “Studi Agenda Tersembunyi di Balik Kontrak Karya dan Operasi Tambang INCO”, disampaikan pada *Temu Profesi Tahunan (TPT) IX dan Kongres IV Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia (PERHAPI)*, 14 September 2000.

⁴⁹ Abrar Saleng, “*Hukum Pertambangan*”, Yogyakarta: UII Press, 2004.

tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.

Akan tetapi, terdapat permasalahan dalam pelaksanaan kontrak perusahaan pertambangan dengan pihak lain tersebut yaitu Pemerintah menundukkan diri kepada hukum *privat* karena bertindak sebagai pihak dalam kontrak, dimana dalam suatu kontrak kedudukan para pihak adalah seimbang (*equal*), sedangkan di sisi lain Pemerintah harus bertindak sebagai *regulator* sehingga terjadi *conflict of interest*. Berdasarkan hal tersebut, terdapat beberapa pihak yang berpendapat bahwa pelaksanaan kontrak (baik KK maupun PKP2B) tidak memenuhi salah satu persyaratan sahnyanya perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu tidak terpenuhinya *causa/sebab yang halal*. Oleh karena itu berdasarkan hal tersebut, maka kontrak tersebut seharusnya batal demi hukum.

Istilah KK merupakan terjemahan dari kata *contract of work*. Pasal 8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, mengatur bahwa penanaman modal asing dalam bidang pertambangan hanya mungkin dilaksanakan atas dasar kerjasama dengan Pemerintah melalui bentuk Kontrak Karya atau bentuk lain yang akan ditentukan oleh Pemerintah. Bentuk perjanjian ini juga di atur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.⁵⁰ Istilah yang

⁵⁰ Pasal 10 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, berbunyi :

- (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
- (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) ini, Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.
- (3) Perjanjian Karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan-bahan galian yang ditentukan dalam

lazim digunakan perjanjian karya tetapi dalam penjelasannya istilah yang digunakan adalah Kontrak Karya.

KK sesuai Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1614 Tahun 2004 tentang Pedoman Pemrosesan Permohonan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara Dalam Rangka Penanaman Modal Asing, diartikan sebagai perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia dalam rangka penanaman modal dalam negeri atau penanaman modal asing untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian, tidak termasuk minyak bumi, gas alam, panas bumi, radioaktif, dan batubara.

KK merupakan perpaduan antara model “konsesi” pada zaman Kolonial Belanda dimana kontraktor asing mendapat hak penuh terhadap mineral dan tanah, dengan model kontrak bagi hasil dimana negara Indonesia langsung mendapatkan hak atas peralatan dan prasarana dan dalam waktu singkat seluruh operasi menjadi milik negara. KK tersebut pada setiap generasinya mengalami perubahan dalam hal kewajiban keuangan yang harus dipenuhi pada pemerintah. Sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, KK telah mengalami perubahan sebanyak 8 generasi, terakhir dikenal dengan nama KK Generasi VII+ dengan Kontraktor PT Jogja Magasa Iron.

Dalam naskah KK memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal yang mencakup: aspek hukum, teknis, kewajiban dibidang keuangan dan perpajakan, ketenagakerjaan, perlindungan dan pengolahan lingkungan, hak-hak khusus Pemerintah, penyelesaian sengketa, pengakhiran kontrak, soal-soal umum (antara lain: promosi kepentingan nasional, pengembangan wilayah) dan ketentuan-ketentuan lainnya.

Pemerintah memberikan perlakuan khusus atau *lex specialis* terhadap KK. Perlakuan khusus artinya segala ketentuan-ketentuan atau kesepakatan yang telah tercantum dalam kontrak, tidak akan pernah berubah karena terjadinya

Pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

peraturan perundang-undangan yang berlaku umum (*lex generali*). Apabila akan diubah (*renegosiasi*), maka terlebih dahulu harus ada kesepakatan para pihak.⁵¹

PKP2B merupakan perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia berupa perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional (*joint venture company*), dalam rangka penanaman modal dalam negeri atau penanaman modal asing untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian batubara.

Pola Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (*coal agreement*) merupakan pola campuran (*mixed*) antara pola KK dengan kontrak *Production Sharing*.⁵² Dikatakan campuran karena untuk ketentuan perpajakan mengikuti pola KK, sedangkan pembagian hasil produksi mengikuti pola kontrak *production sharing*. Pemerintah Indonesia menerima hasil produksi sebesar 13,5% dari produksi kotor atas harga pada saat berada di atas kapal (*free on board*) atau harga setempat (*at sale point*).

Prinsip pelaksanaan PKP2B yaitu Kontraktor swasta bertanggung jawab atas pengelolaan pengusahaan pertambangan batubara yang dilaksanakan berdasarkan perjanjian dan akan menanggung semua risiko serta seluruh biaya berdasarkan perjanjian.

Pada saat ini terdapat 235 perusahaan yang bergerak dalam usaha pertambangan di Indonesia, 142 perusahaan merupakan Penanaman Modal Asing (PMA) dan 93 perusahaan merupakan Penanaman Modal Dalam Negeri, serta sekitar 180 dari perusahaan tersebut yang telah diterminasi (diakhiri). Dari 235 perusahaan yang bergerak dalam usaha pertambangan, terdapat 11 perusahaan PKP2B yang telah memasuki tahap produksi dan 7 perusahaan dalam tahap

⁵¹ *Opcit.*, Abrar Saleng, hal. 147.

⁵² *Opcit.*, Abrar Saleng, hal. 162-163.

konstruksi. Sementara itu, dari KK terdapat 28 perusahaan yang telah memasuki tahap produksi dan 6 perusahaan dalam tahap konstruksi.⁵³

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, kegiatan usaha pertambangan di Indonesia dilaksanakan dalam bentuk: **Izin Usaha Pertambangan (IUP)**, **Izin Pertambangan Rakyat (IPR)**, dan **Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)**. Semua kegiatan usaha pertambangan tersebut dilaksanakan dengan sistem perizinan dan sudah tidak lagi dilaksanakan dengan sistem kontrak.

IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. IUP tersebut terdiri atas IUP Eksplorasi yang merupakan izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan, serta IUP Operasi Produksi yang merupakan izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.

IPR adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

IUPK merupakan izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha khusus. Seperti halnya IUP, IUPK juga terbagi atas IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi.

Kewenangan pemberian izin dari masing-masing bentuk perizinan akan dijabarkan dalam bab yang selanjutnya.

D. Tahap Kegiatan Usaha Pertambangan

Sebelum dilaksanakannya pengusahaan pertambangan dan pengajuan permohonan perizinan atau kontrak pertambangan, hal yang terlebih dahulu harus dilaksanakan yaitu **pendaftaran wilayah pertambangan**.

⁵³ Simon Felix Sembiring, *"Bunga Rampai, Tulisan Tentang Potensi Minerabapabum Indonesia"*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2009, hlm. 40.

Sesuai ketentuan dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1603 K/40/MEM/2003 tentang Pedoman Pencadangan Wilayah Pertambangan, definisi dari pencadangan wilayah pertambangan adalah proses permohonan dan pelayanan untuk mendapatkan wilayah pertambangan dalam rangka permohonan KP, KK, SIPD, dan SIPR.

Penyelenggaraan pelayanan pencadangan wilayah pertambangan dilakukan dengan menggunakan Sistem Informasi Wilayah Pertambangan (SIWP) yang terintegrasi secara nasional.

SIWP merupakan suatu sistem *database* wilayah pertambangan yang memuat informasi seluruh wilayah pertambangan, wilayah eks KP, KK, PKP2B, SIPD, dan SIPR, status wilayah, dan gambaran umum situasi daerah.

SIWP dilakukan dengan menerapkan teknologi Sistem Informasi Geografis (SIG) yang bersifat universal dan dimaksudkan untuk penyeragaman mengenai sistem koordinat, peta dasar wilayah pertambangan, peta wilayah pertambangan, dan tata cara pencadangan wilayah.

Apabila dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 mensyaratkan pencadangan wilayah, maka dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 wilayah-wilayah pertambangan terlebih dahulu ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dengan pembagian sebagai berikut:

Wilayah Pertambangan (WP) adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional dan merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan.

WP terdiri dari Wilayah Usaha pertambangan (WUP), Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), dan Wilayah Pencadangan Negara (WPN).

Kriteria penetapan WIUP adalah: letak geografis, kaidah konservasi, daya dukung lingkungan lingkungan, optimalisasi sumber daya mineral dan/atau batubara, dan tingkat kepadatan penduduk.

Kriteria penetapan WPR adalah:

1. mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau di antara tepi dan tepi sungai;
2. mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 25 (dua puluh lima) meter;
3. endapan teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba;
4. luas maksimal WPR adalah 25 (dua puluh lima) hektar;
5. menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang; dan/atau
6. merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun.

Hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK serta perizinan berupa IUP, IPR, atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah/tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Pemegang IUP/IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah dan wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sebelum melaksanakan Operasi Produksi.

Hal tersebut berbeda dengan sistem konsesi pada zaman Pemerintah Hindia Belanda, dimana hak yang dimiliki oleh Perusahaan pertambangan adalah kuasa pertambangan dan hak atas tanah.

Dalam Pasal 25, 26, dan 27 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, ditetapkan bahwa pemegang KP diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah *di dalam lingkungan daerah KP maupun diluarnya*, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu. Besaran jumlah ganti kerugian ditentukan bersama antara pemegang KP dengan pemilik hak atas tanah atas dasar musyawarah mufakat.

Dari ketentuan tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Perusahaan pertambangan seharusnya sebelum melaksanakan kegiatan pertambangannya terlebih dahulu mengganti kerugian hak atas tanah terhadap

seluruh lingkungan yang diperkirakan akan terkena dampak dari kegiatan pertambangan tersebut. Jadi ganti kerugian tidak hanya diberikan terhadap hak atas tanah di dalam wilayah KP, karena dampak yang mungkin ditimbulkan dari kegiatan pertambangan tidak hanya terhadap satu kawasan letak KP saja, akan tetapi juga dapat meluas terhadap daerah-daerah sekitarnya. Namun demikian, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak ditentukan pada tahap kegiatan apakah dilaksanakannya pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah.

Sedangkan, sesuai ketentuan Pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ditetapkan bahwa penyelesaian hak atas tanah wajib dilaksanakan sebelum melakukan kegiatan operasi produksi.

Penyelidikan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui kondisi geologi regional dan indikasi adanya mineralisasi, sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 adalah penyelidikan secara geologi umum atau geofisika, didaratan, perairan dan dari udara, segala sesuatu dengan maksud untuk membuat peta geologi umum atau untuk menetapkan tanda-tanda adanya bahan galian pada umumnya.

Eksplorasi sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 adalah segala penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih teliti/seksama adanya dan sifat letakkan bahan galian. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, 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 di lapangan membutuhkan waktu sekitar 2–5 tahun dan berisiko tinggi, dimana perusahaan dapat menghentikan kegiatan karena tidak menemukan endapan bahan tambang dengan kualitas dan kuantitas

yang diharapkan meski telah menghabiskan jutaan dollar (sekitar US\$ 1 -15 juta). Sepanjang periode 1967 – 2008, lebih dari 235 perusahaan KK yang melakukan eksplorasi namun hanya 38 yang berlanjut ke tahap eksploitasi, dan saat ini hanya 12 perusahaan yang masuk tahap produksi, sedangkan sisanya terminasi atau suspensi (penundaan). Dari 141 perusahaan PKP2B generasi I hingga III selama periode 1981 – 2000, saat ini hanya 38 perusahaan yang masuk dalam tahap produksi, sedangkan sisanya masih tahap eksplorasi, terminasi atau penundaan.⁵⁴

Menurut Ketua Umum Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia (Perhapi), Abdul Latief Baky, Tingkat eksplorasi pertambangan secara rata-rata masih di bawah 5% ketimbang cadangan sumber daya alam terbukti yang ada. Dalam laporan mengenai industri pertambangan di Indonesia yang bertajuk *mineIndonesia 2005*, *PricewaterhouseCoopers* mengungkapkan, pengeluaran kegiatan eksplorasi di Indonesia kurang dari 1,5% dari jumlah keseluruhan secara global pada tahun 2004 yang mencapai US\$ 3,8 miliar.⁵⁵

Menurut Sukandarrumuidi, dalam buku “Bahan Galian Industri” (1990), tahap awal eksplorasi adalah pemetaan geologi permukaan tanah untuk atas singkapan batuan dipermukaan. Untuk mendapatkan data geologi lebih lanjut dalam usaha untuk mengetahui jumlah cadangan/ketebalan perlapisan dan kualitas mutu bahan galian, maka diperlukan usaha pemboran inti, dan sumur uji (*test pit*).⁵⁶

Tujuan utama pemboran inti adalah untuk mendapatkan contoh bahan galian secara vertikal yang berada di permukaan tanah, disamping itu untuk mengetahui ketebalannya.

Sedangkan pembuatan sumur uji bertujuan untuk mendapatkan variasi data bahan galian secara vertikal yang berada di bawah permukaan. Tidak seperti

⁵⁴ Edpraso, “Menjembatani Pemahaman Praktek Pertambangan: Tahapan dan Resiko Penambangan (5)”, <http://www.apbi-icma.com/news/php?pid=5556&act-detail>, diakses tanggal 20 Maret 2009.

⁵⁵ Kapanlagi.com, “Tingkat Eksplorasi Tambang Indonesia Masih Rendah”, http://www.kapanlagi.com/h/0000099699_print.html, diakses tanggal 20 Maret 2009.

⁵⁶ Sukandarrumuidi, “Bahan Galian Industri”, buletin Gali gali Vol. 3, Nomor 10, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999.

pada pemboran inti, kedalaman perolehan data cukup dangkal, disamping pembuatannya dilakukan dengan tenaga manusia dengan peralatan sederhana (antara lain sekop, linggis, gancu, pacul, dan ember), pembuatan sumur uji dilaksanakan terutama pada batuan yang lunak.

Dalam kegiatan eksplorasi pertambangan seringkali berbenturan dengan kepentingan konservasi sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan hidup. Dampak langsung kegiatan pertambangan, khususnya pertambangan emas dan tembaga diantaranya kerusakan ekologis seperti berkurangnya debit air sungai dan tanah, pencemaran air laut, kerusakan hutan hingga sedimentasi tanah masih menjadi masalah yang belum terpecahkan secara tuntas.

Lemahnya aturan hukum misalnya mengenai Usaha Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Usaha Pemantauan Lingkungan (UPL) yang menjadi acuan kegiatan eksplorasi tidak mensyaratkan sistem *emergency respons* untuk mengantisipasi kondisi darurat, membuktikan Pemerintah belum mampu memberi perlindungan pada masyarakat dari bencana yang ditimbulkan dari sebuah proyek pertambangan.⁵⁷

Studi Kelayakan adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara rinci seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan ekonomis dan teknis usaha pertambangan, termasuk analisis mengenai dampak lingkungan serta perencanaan pascatambang.

Pada tahap studi kelayakan inilah dipersyaratkan untuk dilakukannya AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan/*Environmental Impact Assessment*). Persetujuan terhadap AMDAL dari suatu kegiatan pertambangan diperlukan agar mendapatkan izin/persetujuan untuk melanjutkan ke tahap kegiatan selanjutnya (eksploitasi).

⁵⁷ Bambang Prabowo Soedarso dan Deni Bram, "Hukum Pertambangan Di Indonesia. Sebuah Pengantar", disampaikan dalam *pelatihan hukum pertambangan: mineral dan batubara*, yang diselenggarakan oleh Indolaw Center, Selasa 24 Maret 2009 di Hotel Acacia, Jakarta..

AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting untuk pengambilan keputusan suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Sesuai ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ditetapkan bahwa setiap rencana kegiatan yang mungkin dapat menimbulkan dampak besar dan penting, diwajibkan untuk memiliki AMDAL.

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 ditetapkan bahwa dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.

Sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 menetapkan bahwa setiap rencana kegiatan yang mempunyai dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib dibuatkan penyajian informasi lingkungan apabila kegiatan itu merupakan:

- a. Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. Eksploitasi sumber daya alam baik yang terbarui maupun yang tak terbarui;
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, kerusakan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik;
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non-hayati;
- h. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan;

- i. Kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.

Sesuai ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, ditetapkan bahwa kriteria mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan kegiatan terhadap lingkungan hidup, ditentukan oleh:

- a. Jumlah manusia yang akan terkena dampak.
- b. Luas wilayah persebaran dampak.
- c. Lamanya dampak berlangsung.
- d. Intensitas dampak.
- e. Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang akan terkena dampak.
- f. Sifat kumulatif dampak tersebut.
- g. Berbalik atau tidak berbaliknya dampak.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara termasuk dalam kegiatan/proyek yang mempunyai dampak besar dan penting, oleh karena itu termasuk sebagai kegiatan/proyek yang wajib AMDAL.

Bahwa kegiatan usaha pertambangan merupakan kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL juga disebutkan dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

Sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, dinyatakan bahwa AMDAL merupakan bagian kegiatan Studi Kelayakan rencana usaha dan/atau kegiatan. Studi Kelayakan tersebut meliputi studi kelayakan teknis dan studi kelayakan ekonomis.

Sesuai dengan ketentuan pasal tersebut, seharusnya studi AMDAL, Studi Kelayakan teknis, dan Studi Kelayakan Ekonomis dilakukan secara bersama-sama. Dari ketiga studi tersebut diharapkan dapat saling memberikan masukan sehingga dapat dilakukan optimalisasi untuk mendapatkan keadaan yang optimum bagi proyek tersebut, terutama dampak lingkungan dapat dikendalikan

melalui penekanan dampak negatif dengan *engineering approach*; pendekatan ini biasanya akan dapat menghasilkan biaya pengelolaan dampak yang murah.⁵⁸

Perlu diingat bahwa sesuai Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 jo. Pasal 16 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 ditetapkan bahwa komisi penilai dokumen AMDAL ataupun instansi yang bertanggung jawab menetapkan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan wajib menolak dokumen AMDAL apabila rencana lokasi dilaksanakannya usaha dan/atau kegiatan terletak dalam kawasan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana tata ruang kawasan.

Namun demikian, pengaturan tersebut perlu diterapkan secara hati-hati terhadap perusahaan *existing*. Sebagai contoh, apabila terjadi perubahan rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana tata ruang kawasan dimana pada awalnya kawasan tersebut diperbolehkan untuk kegiatan usaha pertambangan, maka perubahan tersebut mengakibatkan tidak dapat disetujuinya dokumen AMDAL dan keputusan kelayakan lingkungan. Apabila hal tersebut terjadi maka sesuai ketentuan Pasal 37 dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah harus mengganti rugi seluruh investasi yang telah dikeluarkan oleh Perusahaan dan mengganti *opportunity cost*.

Agar tidak terjadi tumpang tindih kegiatan usaha pertambangan dengan kegiatan usaha lain, maka kegiatan usaha pertambangan ditetapkan dalam wilayah pertambangan yang terintegrasi dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Akan tetapi, kegiatan usaha pertambangan menemui kendala sulit untuk diakomodasi dalam penataan ruang. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya terminologi *land use* dan *land cover* dalam penataan ruang. *Land use* (penggunaan lahan) merupakan alokasi lahan berdasarkan fungsinya, seperti permukiman, pertanian, perkebunan, perdagangan, dan sebagainya. Sementara *land cover* merupakan alokasi lahan berdasarkan tutupan lahannya, seperti sawah, semak, lahan terbangun, lahan terbuka, dan

⁵⁸ Harun M. Huscin, *Berbagai Aspek Hukum Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hlm. 39.

sebagainya. Pertambangan tidak termasuk ke dalam keduanya, karena kegiatan sektor pertambangan baru dapat berlangsung jika ditemukan kandungan potensi mineral dibawah permukaan tanah pada kedalaman tertentu. Meskipun diketahui memiliki kandungan potensi mineral, belum tentu dapat dieksploitasi seluruhnya, karena terkait dengan besaran dan nilai ekonomis kandungan mineral tersebut. Proses penetapan kawasan pertambangan yang membutuhkan lahan di atas permukaan tanah membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan dengan proses penataan ruang itu sendiri.

Berikut akan digambarkan sekilas mengenai kegiatan AMDAL yang akan terbagi atas dokumen AMDAL, fungsi AMDAL, pihak yang terlibat dalam proses AMDAL, prosedur pelaksanaan AMDAL, dan sebab-sebab penting tidak efektifnya AMDAL, sebagai berikut:

- **Dokumen AMDAL**

Bentuk hasil kajian AMDAL berupa dokumen AMDAL yang terdiri dari:

1. *Kerangka Acuan Analisa Dampak Lingkungan (KA-ANDAL)*

Merupakan suatu dokumen yang berisi tentang ruang lingkup meliputi penentuan dampak-dampak penting yang akan dikaji secara lebih mendalam dalam ANDAL dan batas-batas studi ANDAL. Sedangkan kedalaman studi berkaitan dengan penentuan metodologi yang akan digunakan untuk mengkaji dampak. Penentuan ruang lingkup dan kedalaman kajian ini merupakan kesepakatan antara Pemrakarsa kegiatan dan Komisi Penilai AMDAL melalui proses yang disebut dengan proses pelingkupan.

2. *ANDAL*

Merupakan dokumen yang berisi telaahan secara cermat terhadap dampak penting dari suatu rencana kegiatan. Dampak-dampak penting yang telah diidentifikasi di dalam dokumen KA-ANDAL kemudian ditelaah secara lebih cermat dengan menggunakan metodologi yang telah disepakati.

Telaah ini bertujuan menentukan besaran dampak. Setelah besaran dampak diketahui, selanjutnya dilakukan penentuan sifat penting dampak dengan cara membandingkan besaran dampak terhadap kriteria dampak penting yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Tahap kajian selanjutnya adalah evaluasi terhadap keterkaitan antara dampak yang satu dengan yang lainnya. Evaluasi dampak ini bertujuan untuk menentukan dasar-dasar pengelolaan dampak yang akan dilakukan untuk meminimalkan dampak negatif dan memaksimalkan dampak positif.

3. *Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL)*

Dokumen yang memuat upaya-upaya untuk mencegah, mengendalikan, dan menanggulangi dampak penting lingkungan hidup yang bersifat negatif serta memaksimalkan dampak positif yang terjadi akibat rencana suatu kegiatan. Upaya-upaya tersebut dirumuskan berdasarkan hasil arahan dasar-dasar pengelolaan dampak yang dihasilkan dari kajian ANDAL.

4. *Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL)*

Dokumen yang memuat program-program pemantauan untuk melihat perubahan lingkungan yang disebabkan oleh dampak-dampak yang berasal dari rencana kegiatan. Hasil pemantauan ini digunakan untuk mengevaluasi efektifitas upaya-upaya pengelolaan lingkungan yang telah dilakukan, ketaatan pemrakarsa terhadap peraturan lingkungan hidup dan dapat digunakan untuk mengevaluasi akurasi prediksi dampak yang digunakan dalam kajian ANDAL.

5. *Ringkasan Eksekutif*

Dokumen yang meringkas secara singkat dan jelas hasil kajian ANDAL. Hal-hal yang perlu disampaikan dalam ringkasan eksekutif biasanya adalah uraian secara singkat tentang besaran dampak dan sifat penting dampak yang dikaji di dalam ANDAL dan upaya-upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang akan dilakukan untuk mengelola dampak-dampak tersebut.

- **Fungsi AMDAL**

1. Bagian dari Studi Kelayakan, yang termasuk didalamnya *economic and technical visible* dan *ecological visible*.
2. Bagian dari *decission making process*.
3. Hubungan dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan (tata ruang).
4. Dokumen hukum, yaitu sebagai alat bukti hukum terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. *Scientific document*, karena memuat *scientific evidence* dari kegiatan-kegiatan ilmiah.
6. Rekomendasi departemen/instansi teknis yang bertanggungjawab, sebagai pegangan dalam pemberian izin usaha dimaksud.

Oleh karena fungsi AMDAL diantaranya sebagai dokumen ilmiah dan dokumen hukum, maka dokumen AMDAL tersebut mengikat pemrakarsa kegiatan, Pemerintah, dan juga warga masyarakat. Sehingga apabila terjadi kesalahan penilaian, maka menjadi tanggung jawab dari ketiga pihak tersebut, yang diwakili oleh Komisi Penilai dan juga perwakilan warga masyarakat (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Akan tetapi dalam hal penilaian AMDAL suara masyarakat sangat potensial untuk terbeli oleh pemrakarsa kegiatan/usaha. Hal tersebut dilakukan guna mendapatkan dukungan atas keberlangsungan rencana kegiatan usaha penambangan. Memperhatikan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tanggung jawab sebenarnya terletak pada instansi yang bertanggung jawab dan instansi terkait.

Selain adanya potensi bahwa suara masyarakat dapat terbeli, dalam putusan penilaian dokumen AMDAL Pemerintah dapat dikatakan lebih banyak berperan (dominan). Hal tersebut dikarenakan keanggotaan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai anggota tidak tetap yang terbatas jumlahnya dihadapkan dengan banyaknya anggota-anggota yang merupakan

utusan dari Pemerintah (Pusat dan Daerah), sehingga suara mereka akan tenggelam. Dengan keikutsertaan mereka dalam Komisi Penilai, maka mereka tidak dapat melakukan kritik dengan lantang.

- **Pihak yang terlibat dalam proses AMDAL**

1. *Komisi Penilai AMDAL*

merupakan komisi yang bertugas menilai dokumen AMDAL. Komisi Penilai mempunyai kewajiban untuk memberikan masukan dan pertimbangan-pertimbangan sebagai dasar pengambilan keputusan kesepakatan KA ANDAL dan kelayakan lingkungan.

Komisi Penilai AMDAL Pusat diketuai oleh Deputi, sedangkan Komisi Penilai AMDAL Provinsi diketuai oleh Kepala BAPEDALDA atau pejabat lain yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan hidup di tingkat Provinsi, dan Komisi Penilai AMDAL Kabupaten/Kota diketuai oleh Kepala BAPEDALDA atau pejabat lain yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan hidup di tingkat kabupaten/kota.

Di tingkat pusat berkedudukan di Kementerian Negara Lingkungan Hidup, di tingkat provinsi berkedudukan di Bapedalda/Instansi pengelola lingkungan hidup provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota berkedudukan di Bapedalda/Instansi pengelola lingkungan hidup kabupaten/kota. Unsur pemerintah lainnya yang berkepentingan dan warga masyarakat yang terkena dampak diusahakan terwakili di dalam Komisi Penilai ini. Tata kerja dan komposisi keanggotaan Komisi Penilai AMDAL ini diatur dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup, sementara anggota-anggota Komisi Penilai AMDAL di provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan oleh gubernur dan bupati/walikota.

2. *Pemrakarsa*

adalah orang atau badan hukum yang bertanggungjawab atas suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang akan dilaksanakan.

Pemrakarsa menyusun dokumen AMDAL sendiri ataupun dapat meminta jasa konsultan yang telah memiliki sertifikat penyusun AMDAL dan ahli di bidangnya.

3. Masyarakat

merupakan masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL. Masyarakat yang berkepentingan dalam proses AMDAL dibedakan menjadi masyarakat terkena dampak dan masyarakat pemerhati.

masyarakat terkena dampak merupakan masyarakat yang akan merasakan dampak dari adanya rencana kegiatan (orang atau kelompok yang diuntungkan (*beneficiary groups*), dan orang atau kelompok yang dirugikan (*at-risk groups*).

masyarakat pemerhati merupakan masyarakat yang tidak terkena dampak dari suatu rencana kegiatan, tetapi mempunyai perhatian terhadap kegiatan maupun dampak-dampak lingkungan yang ditimbulkan.

- Prosedur pelaksanaan AMDAL

1. Penapisan (*screening*)

Proses penapisan/seleksi wajib AMDAL adalah proses untuk menentukan apakah suatu rancangan kegiatan wajib menyusun AMDAL atau tidak.

2. Pengumuman

Pengumuman kepada masyarakat dilaksanakan oleh instansi yang bertanggung jawab dan pemrakarsa kegiatan, sebelum pemrakarsa melakukan penyusunan AMDAL.

3. Pelingkupan (*scoping*)

Proses untuk menentukan lingkup permasalahan dan mengidentifikasi dampak penting yang terkait dengan rencana kegiatan.

Tujuan dari *scoping* adalah untuk menetapkan batas wilayah studi, mengidentifikasi dampak penting terhadap lingkungan, menetapkan tingkat kedalaman studi, menetapkan lingkup studi, menelaah kegiatan

lain yang terkait dengan rencana kegiatan yang dikaji. Hasil akhir dari proses *scoping* adalah dokumen KA-ANDAL.⁵⁹

4. Kerangka Acuan (KA)

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, ditetapkan bahwa KA adalah ruang lingkup kajian analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang merupakan hasil pelingkupan.

KA merupakan uraian tugas yang harus dilaksanakan dalam studi ANDAL dan menjadi pegangan yang diperlukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas proses penyusunan ANDAL.

5. ANDAL

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, ditetapkan bahwa ANDAL merupakan telaahan secara cermat dan mendalam tentang dampak besar penting suatu rencana usaha dan/atau kegiatan.

6. Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL)

Dokumen RKL merupakan dokumen yang memuat upaya-upaya mencegah, mengendalikan, dan menanggulangi dampak penting lingkungan yang timbul sebagai akibat dari suatu rencana usaha atau kegiatan.⁶⁰

7. Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL)

RPL merupakan rencana yang disusun yang berkenaan dengan pengulangan pengukuran komponen atau parameter lingkungan pada waktu-waktu tertentu, guna mengetahui adanya perubahan lingkungan karena pengaruh kegiatan atau proyek tersebut.

8. Pelaporan

⁵⁹ Asisten Deputi Urusan Kajian Dampak Lingkungan, *Tanya Jawab AMDAL Menjawab Berbagai Pertanyaan Umum Tentang AMDAL*, Kementerian Lingkungan Hidup, 2004, hlm. 6-7.

⁶⁰ RM. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 199.

Hasil penelitian dimasukkan dalam laporan yang terdiri dari 3 (tiga) bagian, yaitu ringkasan eksekutif (*executive summary*), laporan utama (*main report*), dan lampiran (*appendix*).

- **Sebab-sebab penting tidak efektifnya AMDAL**⁶¹

1. Pelaksanaan AMDAL yang terlambat, sehingga tidak dapat lagi mempengaruhi proses perencanaan tanpa menyebabkan penundaan pelaksanaan program atau proyek dan menaikkan biaya proyek.
2. Kurangnya pengertian pada sementara pihak tentang arti dan peranan AMDAL, sehingga AMDAL dilaksanakan sekedar untuk memenuhi peraturan perundang-undangan atau disalahgunakan untuk membenarkan suatu proyek.
3. Belum cukup berkembangnya teknik AMDAL untuk dapat dibuat lebih relevan dan dengan rekomendasi yang spesifik dan jelas.
4. Kurangnya keterampilan pada Komisi AMDAL untuk memeriksa laporan AMDAL.
5. Belum adanya pemantauan yang baik untuk mengetahui apakah rekomendasi AMDAL yang tertera dalam Rencana Pemantauan Lingkungan benar-benar digunakan untuk menyempurnakan perencanaan dan dilaksanakan dalam implementasi proyek.

Prinsip AMDAL dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 berbeda dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, karena izin operasi dapat dikeluarkan setelah Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dilaksanakan, suatu sistem yang lain dari

⁶¹ Otto Socmarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 72

sebelumnya dimana banyak rencana kegiatan (proyek) yang telah dilengkapi dengan AMDAL, namun tidak ditindaklanjuti.⁶²

Sesuai ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 bahwa AMDAL merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang. Berdasarkan hal tersebut dipersyaratkan agar setiap pemberian izin usaha harus didahului dengan AMDAL (sebelum diberikan izin harus terlebih dahulu dilaksanakan AMDAL).

Dalam kegiatan usaha pertambangan, kegiatan AMDAL dilakukan pada saat tahap studi kelayakan (sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999), sedangkan izin untuk melaksanakan kegiatan usaha pertambangan telah diperoleh sebelum melakukan penyelidikan umum. Bahkan, apabila telah dilaksanakannya suatu tahapan kegiatan sebelum diperolehnya suatu izin usaha pertambangan, maka dapat dianggap sebagai Penambangan Tanpa Izin (PETI) dan dapat dikenakan sanksi pidana.

Walaupun terdapat perbedaan pemberian kenaikan tahap kegiatan antara kontrak dan kuasa pertambangan, yaitu pada kontrak izin tahap kegiatan diberikan sekaligus dan pada kuasa pertambangan diberikan secara bertahap, akan tetapi kedua bentuk perusahaan tersebut harus didahului oleh izin usaha pertambangan. Sehingga sebelum dilaksanakannya AMDAL, perusahaan pertambangan telah memperoleh izin untuk melakukan usaha pertambangan. Apabila dikaitkan dengan izin usaha dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, maka izin usaha tersebut dapat dipersamakan dengan izin untuk melaksanakan tahap kegiatan eksploitasi.

Hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan apabila berdasarkan penilaian dokumen AMDAL, AMDAL dari kegiatan tersebut tidak disetujui dan

⁶² NHT. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 244.

kegiatan pertambangan tersebut ditetapkan tidak layak lingkungan sehingga tidak dapat mendapat izin konstruksi dan eksploitasi.

Sesuai ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ditetapkan bahwa setiap pemegang IUP Eksplorasi (untuk melakukan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan) dijamin untuk memperoleh IUP Operasi Produksi (untuk melakukan kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan, pemurnian, pengangkutan, dan penjualan) sebagai kelanjutan kegiatan usaha pertambangannya.

Hal tersebut yang mungkin menunjukkan arogansi dari sektor pertambangan dengan mempertahankan prinsip "*the show must go on*". Akan timbul pertanyaan-pertanyaan Apakah apabila dengan tidak disetujuinya kelayakan lingkungan, izin operasi produksi tetap diberikan? Apabila tidak diberikan, bagaimanakah dengan nasib kepastian berusaha dari investor?

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.

Konstruksi merupakan bagian dari kegiatan Operasi Produksi untuk melakukan pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi, termasuk pengendalian dampak lingkungan.

Penambangan/Eksploitasi adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya.

Berdasarkan tempat kegiatan pertambangan, maka eksploitasi juga dilakukan dengan Tambang Terbuka (*open pit*), Tambang Bawah Tanah (*underground mining*), dan juga peledakan.

Metode penambangan secara terbuka (*open pit*) tidak memerlukan teknologi yang rumit dan biaya investasi lebih rendah jika dibandingkan dengan penambangan bawah tanah.⁶³

Dalam melaksanakan tambang terbuka dengan tahapan kerja yang dilakukan adalah: pengupasan tanah penutup (*land clearing*). Bagian tanah penutup yang subur setelah dikupas, dipindahkan ke tanah penimbunan.

Sedangkan Tambang Bawah Tanah, dikenal dengan lubang tikus (*geophoring*), yang diterapkan untuk endapan bahan galian industri atau urat bijih dengan bentuk dan ukuran tidak teratur serta tersebar tidak merata. Arah penambangan biasanya mengikuti arah bentuk endapan atau urat bijih yang ditambang.

Pengolahan Dan Pemurnian adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ditetapkan bahwa pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara. Nilai tambah dimaksudkan untuk meningkatkan produk akhir dari usaha pertambangan atau pemanfaatan terhadap mineral ikutan.

Khusus terhadap kegiatan pengolahan dan pemurnian, ditetapkan bahwa pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. Hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambang dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara.

⁶³ Dwitho Frasetiandy, "Potret Buruk Pengelolaan Tambang Batubara di Kalimantan Selatan (Tulisan 1)", http://www.jatam.org/index2.php?option=com_content&task=view&id, diakses tanggal 20 April 2009.

Di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 juga ditentukan bahwa pemegang Kontrak Karya yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian di dalam negeri paling lambat 5 (lima) tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Pengangkutan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk memindahkan mineral dan/atau batubara dari daerah tambang dan/atau tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan.

Penjualan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral atau batubara.

E. Pertambangan di Hutan Lindung

Dalam bab sebelumnya disebutkan bahwa pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan di Indonesia masih dihadapkan pada beberapa hambatan atau permasalahan, salah satu diantaranya yaitu ketidakpastian kebijakan. Salah satu contoh yang paling signifikan dalam ketidakpastian kebijakan dalam usaha pertambangan yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dimaksud, menyatakan bahwa:

“Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka”.

Pasal tersebut menimbulkan implikasi/dampak yang sangat besar terhadap usaha pertambangan di hutan lindung yang *existing*, baik yang dilakukan dengan metode penambangan terbuka (*open pit*) ataupun dengan metode penambangan bawah tanah (*underground mining*).

Sekitar ± 150 Perusahaan/Kontraktor pertambangan (terdiri dari 59 perusahaan KP, 53 KK, dan 38 PKP2B⁶⁴ yang telah menandatangani kontrak atau telah diberikan izinnya untuk berusaha di kawasan hutan lindung dengan metode penambangan terbuka (*open pit*), menjadi terhambat bahkan terhenti kegiatannya sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dimaksud.

Untuk mengakomodir permasalahan tersebut, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sebagaimana telah ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa: "*semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud dengan ditetapkan melalui Keputusan Presiden*".

Menindaklanjuti Perpu tersebut diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan, yang menetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang dapat melanjutkan kegiatan usaha pertambangannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, selain membawa dampak terhadap kegiatan perusahaan pertambangan yang dilakukan dengan pola penambangan terbuka, juga membawa dampak terhadap kegiatan perusahaan pertambangan yang dilakukan dengan pola penambangan bawah tanah (*underground mining*).

Oleh karena dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tersebut, hanya menyebutkan bahwa dalam kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola penambangan terbuka, maka

⁶⁴ Suyartono, et al, *Good Mining Practice: Konsep tentang Pengelolaan Pertambangan yang Baik dan Benar*, cct. IV, Semarang: STUDI NUSA, 2006, hlm. 29.

menimbulkan adanya interpretasi bahwa dalam kawasan hutan lindung dapat dilakukan penambangan dengan pola penambangan bawah tanah (*underground mining*). Namun, pihak Departemen Kehutanan menyatakan bahwa tidak secara otomatis dapat diartikan demikian oleh karena hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perusahaan pertambangan di kawasan hutan lindung dengan pola penambangan bawah tanah (terjadinya kevakuman hukum).

Pertambangan dalam hutan lindung tidak akan dibahas lebih lanjut dalam tesis ini, oleh karena kasus kegiatan usaha pertambangan yang akan disoroti tidak bergerak dalam kawasan hutan lindung.

F. Dampak Kegiatan Usaha Pertambangan

Seperti disebutkan dalam bab sebelumnya, bahwa kegiatan usaha pertambangan mempunyai beberapa dampak positif yaitu sumber pendapatan berbagai jenis pajak serta menghasilkan *multiplier effect*, antara lain berupa pembangunan prasarana, terbukanya kesempatan kerja/lapangan pekerjaan, memperluas kesempatan berusaha, serta peningkatan devisa melalui peningkatan ekspor produk tambang.

Selain mendatangkan dampak positif, namun dari sisi lingkungan hidup pertambangan dapat menyebabkan masalah lingkungan yang beraneka ragam sifat dan bentuknya, yaitu perubahan bentuk topografi dan keadaan muka tanah (*land impact*), pencemaran akibat debu dan asap yang mengotori udara dan air, limbah air, *tailing* serta buangan tambang yang mengandung zat-zat beracun, dapat menimbulkan tanah longsor, ledakan tambang, keruntuhan tambang, dan gempa.

Berdasarkan dampak positif dan negatif di atas, permasalahan pokok dalam pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dibidang pertambangan adalah bagaimana mengolah sumber daya alam dengan bijaksana

agar dalam usaha meningkatkan pemanfaatannya tidak menimbulkan pencemaran yang melampaui toleransi daya dukung lingkungan, serta dapat berkesinambungan bagi peningkatan kualitas hidup rakyat. Dalam mewujudkan hal tersebut diperlukan regulasi maupun kebijakan dari Pemerintah. Sudah saatnya hukum yang dibuat oleh Pemerintah sebagai regulator, mulai mengatur dan menangani permasalahan di bidang lingkungan hidup dan ekologi (*eco ethic*) dan tidak hanya mengatur kehidupan manusia dalam menjalani kehidupannya (*homo ethic*). Campur tangan Pemerintah mengoreksi pasar juga perlu untuk mengurangi pencemaran oleh industri pertambangan dengan memperhitungkan biaya pencemaran dalam biaya pertambangan.

Diperlukan kehati-hatian dan kecermatan, serta kebijaksanaan pengambil keputusan dalam memberikan suatu hak kuasa pertambangan, baik dalam pemberian hak itu kepada salah satu organ negara, kepada pihak swasta, terlebih lagi apabila melibatkan “unsur asing”. Imbangan keuntungan jangan sampai pincang. Kehati-hatian bukan saja dalam penghitungan pembagian keuntungan bagi negara, tetapi kehati-hatian juga karena “bersinggungan” dengan kepentingan warga masyarakat yang mempunyai suatu alas hak di atas lahan yang nantinya akan diperuntukkan bagi kegiatan pertambangan tersebut.⁶⁵

Apabila terdapat kekhawatiran dari Pemerintah Daerah ataupun Pemerintah Pusat terhadap hilangnya pendapatan negara dari sektor pertambangan (pincangnya pembagian keuntungan), maka hal tersebut telah diatur dalam suatu peraturan pelaksanaan dari undang-undang otonomi daerah, yaitu peraturan pemerintah mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan berlakunya otonomi daerah dan telah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menyebabkan diperolehnya kewenangan untuk memberikan kegiatan usaha pertambangan oleh Pemerintah Daerah (pembagian kewenangan dalam pemberian izin kegiatan usaha pertambangan akan dijabarkan

⁶⁵ Bambang Prabowo Soedarso, *Hukum Lingkungan Dalam Pembangunan Terlanjutan (Bunga Rampai)*, Jakarta: Cintya Press, 2008, hlm. 29.

dalam bab selanjutnya). Berdasarkan hal tersebut maka kewenangan perusahaan pertambangan telah berada sesuai kewenangan masing-masing dan telah sinkron dengan ketentuan bahwa kegiatan usaha pertambangan merupakan domain dari Pemerintah Daerah (berdasarkan asas desentralisasi). Dengan demikian, apabila antar peraturan perundang-undangan telah tercipta sinkronisasi, maka tentunya upaya penegakan hukum akan lebih mudah untuk dijalankan. Penegakan hukum tersebut termasuk didalamnya pembinaan dan pengawasan.



BAB III

KEWENANGAN PENGELOLAAN KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Kewenangan Pengelolaan Kegiatan Usaha Pertambangan

Sesuai ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan **sumber daya alam**, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras.

Sesuai ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, ditetapkan bahwa **urusan pemerintahan yang dibagi bersama** antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan antara lain bidang **energi dan sumber daya mineral**.

Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, bidang **energi dan sumber daya mineral** termasuk dalam **urusan pilihan** yang merupakan kewenangan pemerintahan daerah.

Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditetapkan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, meliputi:

- a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Berdasarkan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditetapkan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah, meliputi:

- a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah; dan
- c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya

Berdasarkan Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa salah satu hak daerah dalam menyelenggarakan otonomi yaitu mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.

Apabila dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ditetapkan bahwa urusan bidang energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pilihan dari Pemerintah Daerah, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa:

Sesuai ketentuan Pasal 7, kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam bidang pemerintah kecuali pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis.

Sesuai ketentuan Pasal 10 ditetapkan bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya nasional (termasuk sumber daya alam) yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan.

Kewenangan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan tentunya mencakup beberapa bentuk kegiatan, berupa: persetujuan pencadangan wilayah, pemberian izin, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan, dan lain-lain sebagaimana akan dijabarkan dibawah ini.

- **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya**

Sebagaimana disebutkan dalam bab sebelumnya, bahwa sebelum mengajukan permohonan untuk melaksanakan usaha pertambangan maka sebelumnya harus terlebih dahulu diajukan permohonan pencadangan wilayah. Permohonan pencadangan wilayah pertambangan diajukan kepada Menteri atau gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangannya dan diterapkan sistem permohonan pertama yang telah memenuhi persyaratan, mendapat prioritas pertama untuk mendapatkan wilayah pertambangan (*first come first served*).

Menteri atau gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangannya memberikan **persetujuan atau penolakan** atas permohonan pencadangan wilayah pertambangan paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diberikannya tanda terima bukti permohonan pencadangan wilayah pertambangan.

Dari ketentuan tersebut, terlihat bahwa baik menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat menolak suatu permohonan pencadangan wilayah pertambangan yang diajukan, apabila permohonan tersebut tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan ataupun wilayah yang dimohonkan pencadangannya tumpang tindih dengan penggunaan kegiatan usaha lain atau kawasan lain diluar pertambangan.

Kewenangan penerbitan KP berada pada:

1. bupati/walikota, apabila wilayah KP terletak dalam wilayah kabupaten/kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 mil laut.
2. gubernur, apabila wilayah KP terletak dalam beberapa wilayah kabupaten/kota dan tidak dilakukan kerja sama antar kabupaten/kota maupun antar kabupaten/kota dengan provinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 sampai dengan 12 mil laut.
3. menteri, apabila wilayah KP terletak dalam beberapa wilayah provinsi dan tidak dilakukan kerja sama antar provinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 mil laut.

Permohonan terhadap KK atau PKP2B diajukan kepada:

- a. Direktur Jenderal, apabila wilayah KK atau PKP2B terletak dalam beberapa wilayah provinsi dan tidak dilakukan kerjasama antar provinsi dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 (dua belas) mil laut.
- b. Gubernur, apabila wilayah KK atau PKP2B terletak dalam beberapa wilayah kabupaten/kota maupun antara kabupaten dan kota dengan provinsi dan/atau wilayah laut yang terletak antara 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil laut.
- c. Bupati/walikota, apabila wilayah KK atau PKP2B terletak dalam wilayah kabupaten/kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut.

Permohonan aplikasi KK atau PKP2B dimintakan rekomendasi kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Setelah mendapat rekomendasi dan dikonsultasikan, maka dimintakan persetujuan kepada Presiden untuk kemudian ditandatangani oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral atas nama Pemerintah Republik Indonesia.

Sebelum berlakunya otonomi daerah pada tahun 1999, izin KP, KK, dan PKP2B diberikan oleh Pemerintah Pusat, yang diwakili oleh Menteri Energi dan

Sumber Daya Mineral. Akan tetapi setelah diberlakukannya otonomi daerah, kewenangan dalam pemberian izin KP tidak hanya menjadi kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral saja, namun juga telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sesuai kewenangannya. Pelimpahan kewenangan dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1453 K/29/MEM/2000 tanggal 3 November 2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum. Untuk pelaksanaan KK dan PKP2B tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

- **Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009**

Berbeda dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, bahwa sebelum dilaksanakannya pemberian izin untuk kegiatan pertambangan perlu dimohonkan pencadangan wilayah, maka dalam undang-undang ini Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah harus terlebih dahulu menetapkan wilayah yang dapat diusahakan untuk kegiatan pertambangan.

Pengaturan mengenai wilayah untuk kegiatan usaha pertambangan adalah sebagai berikut:

1. WP ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan DPR RI.
2. Penetapan WUP dilakukan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada DPR RI. Kewenangan penetapan tersebut dapat dilimpahkan kepada pemerintah provinsi.
3. Kewenangan penetapan WPR berada pada bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan DPRD kabupaten/kota.

IUP diberikan oleh:

4. **bupati/walikota** apabila Wilayah IUP (WIUP) berada di dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota.
5. **gubernur** apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat.
6. **Menteri** apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat.

IPR diberikan oleh **bupati/walikota** (atau camat setelah dilimpahkan), sedangkan **IUPK** diberikan oleh **Menteri** dengan memperhatikan daerah.

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 WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- f. pemberian IUP dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
- g. pemberian IUP dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah 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 dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah 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. penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN;
- o. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional;
- p. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional;
- q. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; dan
- r. peningkatan kemampuan aparatur 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 dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- c. pemberian IUP dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah 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 dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah 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; dan

- m. peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan **pemerintah kabupaten/kota** dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

- a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. pemberian IUP, IPR, dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- c. pemberian IUP, IPR, dan penyelesaian konflik masyarakat pada wilayah 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; dan
- k. peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

- **Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007**

Sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, kewenangan **Pemerintah** dalam pelaksanaan urusan bidang energi dan sumber daya mineral adalah:

1. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara pada wilayah lintas provinsi dan di wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil.
2. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil laut)
3. Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral dan batubara dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) serta yang mempunyai wilayah kerja lintas provinsi.

Kewenangan **Pemerintahan Daerah Provinsi** dalam pelaksanaan urusan bidang energi dan sumber daya mineral adalah:

1. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara pada wilayah lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
2. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
3. Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral dan batubara dalam rangka PMA dan PMDN lintas kabupaten/kota.

Kewenangan **Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota** dalam pelaksanaan urusan bidang energi dan sumber daya mineral adalah:

1. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
2. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
3. Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral dan batubara dalam rangka PMA dan PMDN di wilayah kabupaten/kota.

B. Kewenangan Pengelolaan Lingkungan Hidup

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya (salah satunya pengendalian lingkungan hidup).

Selanjutnya, sesuai ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota salah satunya meliputi lingkungan hidup.

Sedangkan, dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, tidak disebutkan secara jelas bidang-bidang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pelaksanaannya

Sesuai ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, ditetapkan

bahwa **urusan pemerintahan yang dibagi bersama** antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan diantaranya bidang **lingkungan hidup**

Berdasarkan Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa salah satu kewajiban daerah adalah melestarikan lingkungan hidup.

Sedangkan sesuai ketentuan Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ditetapkan bahwa salah satu **kewenangan Pemerintahan daerah** provinsi dan kabupaten/kota yang termasuk dalam **urusan wajib** adalah **pengendalian lingkungan hidup**.

Urusan wajib merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 telah ditetapkan pembagian kewenangan di bidang lingkungan hidup antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, antara lain berupa:

Kewenangan **Pemerintah** bidang urusan lingkungan hidup antara lain penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan:

- a. Strategis dan/atau menyangkut pertahanan keamanan negara.
- b. Berlokasi lebih dari satu wilayah provinsi.
- c. Berlokasi di wilayah sengketa dengan negara lain.
- d. Berlokasi di wilayah laut di luar kewenangan daerah.
- e. Berlokasi di lintas batas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan **Pemerintahan Daerah Provinsi** bidang urusan lingkungan hidup antara lain penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup di provinsi, sesuai dengan standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kewenangan **Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota** bidang urusan lingkungan hidup antara lain:

1. Penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup di kabupaten/kota, sesuai dengan standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.
2. Pemberian rekomendasi UKL dan UPL.

- **Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Dalam penjelasan umum undang-undang ini, disebutkan bahwa lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidaklah mengenal batas wilayah baik wilayah negara maupun wilayah administratif. Akan tetapi, apabila lingkungan hidup dikaitkan dengan pengelolaannya, maka haruslah jelas batas wilayah wewenang pengelolaan tersebut.

Wewenang pengelolaan lingkungan hidup disebutkan dalam ketentuan Pasal 18, yang berbunyi:

- (1) Pengelolaan lingkungan hidup **pada tingkat nasional** dilaksanakan secara terpadu oleh **perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang menteri** (Menteri yang mengelola lingkungan hidup) dan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengelolaan lingkungan hidup, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, **secara sektoral**, dilakukan oleh **departemen/lembaga non departemen** sesuai dengan bidang tugas dan tanggungjawab masing-masing.
- (3) Pengelolaan lingkungan hidup, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, **di daerah** dilakukan oleh **Pemerintah Daerah** sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pasal tersebut, terlihat bahwa kewenangan pengelolaan lingkungan hidup telah terbagi atas wilayah nasional, daerah, dan sektoral, yang masing-masing dimiliki oleh Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (pada masa itu), departemen teknis/sektoral, dan Pemerintah Daerah.

- **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Sesuai ketentuan Pasal 8 ditetapkan bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah. Dalam pelaksanaannya Pemerintah melaksanakan:

- a. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.
- b. Mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetica.
- c. Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subjek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetica.
- d. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial.
- e. Mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai ketentuan Pasal 11 ditetapkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup pada **tingkat nasional** dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh **Menteri**.

Sesuai ketentuan Pasal 12 dan 13 ditetapkan bahwa untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah berdasarkan peraturan

perundang-undangan dapat **melimpahkan wewenang tertentu** pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah (dalam undang-undang ini dimaksud dengan Dekonsentrasi kepada perangkat Pemerintah Pusat) dan dapat **mengikutsertakan** peran **pemerintah daerah** untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah (dalam undang-undang ini dimaksud dengan Tugas Pembantuan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah provinsi kepada Pemerintah kabupaten/kota). Selain itu **Pemerintah dapat menyerahkan** sebagian urusan pengelolaan lingkungan hidup kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya (dalam undang-undang ini dimaksud dengan desentralisasi).

- **Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan**

Kewenangan penilaian terhadap dokumen AMDAL di tingkat pusat dilakukan oleh Komisi AMDAL Pusat yang dibentuk oleh Menteri yang membidang usaha/kegiatan (sektor). Sedangkan kewenangan penilaian terhadap dokumen AMDAL di daerah dilakukan oleh Komisi AMDAL Daerah yang dibentuk oleh Gubernur.

Berdasarkan penilaian Komisi AMDAL (pusat/daerah), keputusan kelayakan lingkungan dikeluarkan oleh Menteri yang membidang usaha/kegiatan (sektor) atau Gubernur untuk tingkat daerah.

- **Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan**

Sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (1), (2) dan Pasal 19 ayat (1) ditetapkan bahwa kewenangan penilaian terhadap dokumen AMDAL di tingkat pusat dilakukan oleh Komisi Penilai AMDAL Pusat yang dibentuk oleh Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup (Menteri Negara Lingkungan Hidup) dan berkedudukan di Instansi yang ditugasi mengendalikan dampak

lingkungan (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL)), sedangkan di tingkat daerah dilakukan oleh Komisi Penilai AMDAL Daerah yang dibentuk oleh Gubernur dan berkedudukan di Bapedal Daerah (BAPEDALDA).

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat Keputusan kelayakan lingkungan berdasarkan penilaian dokumen AMDAL ditetapkan oleh BAPEDAL (Pusat) dan Gubernur (Daerah). Pihak yang berwenang memberikan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan juga ditetapkan dalam Pasal 2 Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 40 Tahun 2000 tentang Pedoman Tata Kerja Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

C. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Kegiatan Usaha Pertambangan

- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Peraturan Pelaksanaannya.

Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan proses permohonan KK atau PKP2B yang diselenggarakan oleh gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi.

Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap pemegang KP, KK, dan PKP2B dilakukan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, gubernur, bupati/walikota sesuai kewenangannya. Pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi aspek eksplorasi, produksi dan pemasaran, keselamatan dan kesehatan kerja (K3), lingkungan, konservasi, tenaga kerja, barang modal, jasa pertambangan, pelaksanaan penggunaan produksi dalam negeri, penerapan standar pertambangan, serta investasi, divestasi dan keuangan.

- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009

Secara umum, Menteri melakukan (atau dapat melimpahkan kepada gubernur) pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan

usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Dalam pengawasan tersebut, gubernur dan bupati/walikota wajib melaporkan pelaksanaan usaha pertambangan di wilayahnya masing-masing.

Bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha pertambangan rakyat.

Kewenangan **Pemerintah** dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan:

- a. pembinaan dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
- b. pembinaan 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;
- c. pembinaan 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;
- d. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah;
- e. pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan;
- f. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang.

Kewenangan **Pemerintah Provinsi** dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan:

- a. pembinaan dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- b. pembinaan 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;
- c. pembinaan dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- d. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang

Kewenangan Pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan:

- a. 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;
- b. 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;
- c. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan

- **Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007**

Pembinaan dan pengawasan oleh **Pemerintah** dalam bidang urusan energi dan sumber daya mineral:

1. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara pada wilayah lintas provinsi dan di wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil.

2. Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal.
3. Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP lintas provinsi, KK, dan PKP2B yang diterbitkan berdasarkan Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

Pembinaan dan pengawasan oleh **Pemerintahan Daerah Provinsi** dalam bidang urusan energi dan sumber daya mineral:

1. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara pada wilayah lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
2. Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan izin usaha jasa pertambangan mineral dan batubara dalam rangka penanaman modal lintas kabupaten/kota.
3. Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP lintas kabupaten/kota.

Pembinaan dan pengawasan oleh **Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota** dalam bidang urusan energi dan sumber daya mineral:

1. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
2. Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral dan batubara dalam rangka penanaman modal di wilayah kabupaten/kota.
3. Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP dalam wilayah kabupaten/kota.

D. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sesuai ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 ditetapkan bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Dalam hal wewenang pengawasan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, Kepala Daerah menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan.

Sesuai ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 ditetapkan bahwa pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus untuk itu oleh Pemerintah.

Pembinaan dan pengawasan oleh **Pemerintah** terkait dengan bidang lingkungan hidup:

1. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral dan batubara, pada wilayah lintas provinsi atau yang berdampak nasional dan di wilayah laut.
2. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KK dan PKP2B yang telah dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.
3. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut.
4. Pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3).
5. Pengawasan pengelolaan B3.

6. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 skala nasional.
7. Pengawasan terhadap pelaksanaan penilaian AMDAL oleh provinsi dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam rangka uji petik.
8. Pembinaan terhadap pelaksanaan penilaian AMDAL dan pelaksanaan pengawasan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang dilakukan oleh provinsi.
9. Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang dilakukan oleh kabupaten/kota bagi usaha dan/atau yang wajib dilengkapi AMDAL yang menjadi urusan wajib pemerintah.
10. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengendalian lingkungan hidup.
11. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah di bidang pengendalian lingkungan hidup.
12. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah di bidang pengendalian lingkungan hidup.

Pembinaan dan pengawasan oleh **Pemerintahan Daerah Provinsi** terkait dengan bidang lingkungan hidup:

1. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral dan batubara, pada wilayah lintas kabupaten/kota atau yang berdampak regional.
2. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP lintas kabupaten/kota.

3. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota.
4. Pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi
5. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala provinsi.
6. Pembinaan dan pengawasan terhadap penilaian AMDAL di kabupaten/kota.
7. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam wilayah provinsi dalam rangka uji petik.
8. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemberian rekomendasi UKL/UPL yang dilakukan oleh kabupaten/kota dalam wilayah provinsi.
9. Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang dilakukan oleh kabupaten/kota bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dan UKL/UPL dalam wilayah provinsi.
10. Pembinaan terhadap pelaksanaan pemberian rekomendasi UKL/UPL yang dilakukan oleh kabupaten/kota dalam wilayah provinsi.

Pembinaan dan pengawasan oleh **Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota** terkait dengan bidang lingkungan hidup:

2. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota.
3. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP dalam wilayah kabupaten/kota.

4. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung dalam wilayah kabupaten/kota.
5. Pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah B3 skala kabupaten/kota.
6. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala kabupaten/kota.
7. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam wilayah kabupaten/kota.
8. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi seluruh jenis usaha dan/atau kegiatan di luar usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam wilayah kabupaten/kota.

Sesuai ketentuan Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 ditetapkan bahwa instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan (BAPEDAL) melakukan pembinaan teknis terhadap komisi penilai pusat dan daerah. Instansi yang membidangi usaha/kegiatan (Departemen teknis/sector) melakukan pembinaan teknis pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang menjadi bagian dari izin.

BAB IV
ANALISIS MENGENAI PERMASALAHAN AMDAL
PT MEARES SOPUTAN MINING

A. Kronologis

PT Meares Soputan Mining (PT MSM) adalah Kontraktor Kontrak Karya (KK) yang ditandatangani pada Tahun 1985. PT MSM sebelumnya telah memiliki dokumen AMDAL yang disetujui oleh Komisi AMDAL Pusat Departemen Pertambangan dan Energi dengan melibatkan komisi AMDAL Provinsi dan Kabupaten dan telah diterbitkan keputusan kelayakan lingkungan melalui surat Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1964/28/SJN.T/1998 tanggal 4 Juni 1998. Salah satu materi yang disetujui dalam AMDAL tersebut adalah *tailing* dilakukan dengan *Sub Marine Tailing Placement (STP)/Sub Marine Tailing Disposal (STD)*.

*STD is waste disposal activity to the sea through pipelines. Recently, the documentation system becomes the main problem of STD implementation. It is very weak so it can not cover the unpredicted effect to marine environment and the possibility of STD implementation's failure.*⁶⁶

Walaupun STD telah disetujui dalam dokumen AMDAL tersebut, akan tetapi sebagaimana kita ketahui bahwa limbah *tailing* sudah jamak diketahui mengandung berbagai material beracun yang berasal dari reaksi oksidasi batuan

⁶⁶ Windu Kisworo, "Pelarangan Submarine Tailing Disposal (STD) di Berbagai Negara Serta Aksi Hukum yang Dapat Dilakukan", sebagaimana dikutip dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2 No. 2, Januari 2005, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

dan bahan kimia yang digunakan dalam proses pemisahan bijih. Pembuangan *tailing* ke laut akan menyebabkan terjadinya sedimentasi dari endapan *tailing* dan penyebaran *tailing* ke wilayah laut yang lebih luas. Dampaknya adalah semakin terancam dan berpotensi musnahnya kekayaan keragaman hayati laut, mengganggu kesehatan, dan semakin memiskinkan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang sangat tergantung pada laut.⁶⁷

Pada tanggal 22 November 2005, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi Sulawesi Selatan melalui surat kepada PT MSM Nomor 660.1/345, menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, AMDAL PT MSM tersebut dinyatakan kadaluarsa dikarenakan tidak adanya kegiatan selama 3 (tiga) tahun, selain itu adanya rencana peningkatan produksi dari 1 juta ton/tahun menjadi 1,25 juta ton/tahun sehingga sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 keputusan kelayakan lingkungan hidup PT MSM menjadi batal dan oleh karenanya PT MSM diharuskan untuk menyusun AMDAL baru, hal tersebut kembali ditegaskan oleh Deputi I Kementerian Negara Lingkungan Hidup melalui surat Nomor 6345/Dep.I/LH/2005 tanggal 19 Desember 2005 kepada PT MSM. Pada dasarnya dokumen AMDAL berlaku sepanjang umur usaha atau kegiatan, namun demikian apabila suatu dokumen AMDAL telah dinyatakan kadaluarsa maka pemrakarsa dapat mengajukan dokumen AMDALnya kepada instansi yang bertanggung jawab untuk dikaji kembali untuk dipergunakan dalam rencana kegiatannya.

Oleh karena pada saat itu PT MSM berencana untuk melakukan kegiatan pertambangan dengan STD, maka sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (4) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 40 Tahun 2000 tentang Tata Kerja Komisi Penilai AMDAL, kewenangan penilaian berada pada Komisi Penilai AMDAL Pusat.

⁶⁷ Liem, "Pembuangan Limbah Tailing ke Laut (Sub-marine Tailing Disposal/STD)", www.walhi.or.id/kampanye/tambang/buanglimbah/tam_limbah_inf0, diakses tanggal 20 Mei 2009.

Gubernur Provinsi Sulawesi Utara meminta kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk menghentikan sementara aktivitas PT MSM karena adanya resistensi yang cukup besar dari masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sehingga berimplikasi pada beragam aspek antara lain kamtibmas, lingkungan hidup, sosial kemasyarakatan, dan bahkan instabilitas di daerah. Akan tetapi, berdasarkan keputusan sidang Paripurna II Tahun 2006 Kongres Rakyat Minahasa Utara tanggal 6-8 Juni 2006 dan konsultasi publik/sosialisasi publik pada tanggal 4 Juli 2006 mengenai revisi AMDAL PT MSM yang dihadiri oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Utara, DPRD, Pemerintah Daerah Kota Bitung, Kepala Desa dan Masyarakat sekitar tambang, tokoh masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan wartawan, diputuskan bahwa masyarakat mendukung investasi di Kabupaten Minahasa Utara dan mendukung keberadaan PT MSM.

Setelah dilaksanakannya rapat Komisi Penilai AMDAL Pusat terhadap KA-ANDAL PT MSM yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara, ditetapkan bahwa penempatan *tailing* di laut harus diubah menjadi di darat. Oleh karena penempatan *tailing* tersebut diubah menjadi di darat maka kewenangan penilaian AMDAL tersebut berada pada Gubernur.

Dalam perjalanannya, kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan dari rencana kegiatan PT MSM diserahkan oleh Gubernur Sulawesi Utara kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup. Gubernur Sulawesi Utara mengaku pihaknya tidak mampu menilai AMDAL dari PT MSM karena keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi sehingga diserahkan kepada Kementerian Negara Lingkungan Hidup.⁶⁸

Setelah dilaksanakannya tahap penilaian AMDAL oleh Tim Penilai AMDAL Pusat bersama dengan Tim Teknis Penilai AMDAL Provinsi Sulawesi Utara, Ketua Komisi Penilai AMDAL Pusat (Deputi Menteri Negara Lingkungan

⁶⁸ Republik Indonesia, "Komisi Amdal Daerah disusun", http://www.indonesia.go.id/index2.php?option=com_content&task, diakses tanggal 20 Mei 2009.

Hidup Bidang Tata Lingkungan) meminta persetujuan tertulis dari Gubernur/Bupati/Walikota terhadap hasil penilaian yang telah dilakukan, sebelum diberikan keputusan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Gubernur Sulawesi Utara tidak menyetujui AMDAL PT MSM dengan alasan adanya penolakan dari masyarakat lokal, pengolahan limbah tambang belum menjamin kesehatan lingkungan, serta adanya kawasan pariwisata, perikanan laut, dan *world heritage*.

Kementerian Negara Lingkungan Hidup kemudian mengembalikan dokumen Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) kepada PT MSM untuk dilakukan kajian lebih mendalam pada aspek sosial terkait dengan adanya pro dan kontra pada masyarakat Sulawesi Utara terhadap rencana kegiatan penambangan emas PT MSM.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Instansi yang bertanggung jawab menerbitkan keputusan kelayakan lingkungan hidup suatu usaha dan/atau kegiatan, dalam jangka waktu 75 (tujuh puluh lima) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya dokumen analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan, dan rencana pemantauan lingkungan hidup. Apabila setelah lewat 75 hari instansi yang bertanggung jawab tidak menerbitkan keputusan tersebut, maka rencana usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan dianggap layak lingkungan.

Terhadap Pasal tersebut, Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H. berpendapat bahwa kata “dianggap layak lingkungan” mempunyai arti dalam hukum positif (baik perdata maupun hukum administrasi negara) sahnya layak lingkungan karena lewat waktu memberikan keputusan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 sebagai pelaksanaan undang-undang tentang Lingkungan Hidup, maka status penilaian Komisi Penilai AMDAL terhadap dokumen AMDAL, RKL, dan RPL otomatis dianggap layak lingkungan atas kekuatan Peraturan Pemerintah tentang AMDAL tersebut, sehingga tidak perlu ada keputusan lagi dari Instansi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan (Pusat

maupun Daerah), sebab kata “dianggap layak” seolah-olah (*quasi* dalam arti hukum) sudah ada keputusan (*quasi* putusan administrasi).

Berdasarkan hal tersebut, akhirnya PT MSM diberikan perpanjangan tahap Kegiatan Konstruksi melalui surat Keputusan Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi atas nama Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 42.K/30.00/DJB/2008 tanggal 6 Maret 2008.

Penerbitan izin konstruksi tersebut didasarkan pula atas beberapa dukungan terhadap keberadaan PT MSM, yaitu:

1. Dukungan 8 (delapan) Hukum Tua dan 2 (dua) Lurah, dukungan dari Kongres Masyarakat Sulawesi Utara melalui Keputusan Sidang Paripurna II Tahun 2006 Kongres Rakyat Minahasa Utara, dukungan dari Badan Kerjasama Antar Umat Beragama (BKSAUA), dan dukungan dari Masyarakat Peduli Investasi (MPI) Sulawesi Utara.
2. Laporan Tim Survey dari Universitas Sam Ratulangi pada bulan April 2007, yang menyatakan bahwa persepsi masyarakat mengenai berbagai aspek positif dari adanya kegiatan pertambangan di Minahasa Utara seperti keuntungan ekonomi, lapangan kerja, meningkatnya kesejahteraan rumah tangga dan masyarakat secara akumulatif 68,5% menyatakan setuju, 21,22% kurang setuju (ragu-ragu) dan 10,3% tidak setuju. Khusus mengenai PT MSM, 77% menyatakan setuju, 15% kurang setuju, dan 8% tidak setuju.
3. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Minahasa Utara melalui Keputusan Nomor 20 Tahun 2007 tanggal 15 November 2007.
4. Masyarakat Lingkar Tambang melalui Dokumen Deklarasi Rakyat Minahasa Utara – Bitung menuju Sulawesi Utara sejahtera tertanggal 29 April 2008, yang meminta Gubernur Sulawesi Utara untuk menyetujui operasional PT MSM.

Hingga saat ini, walaupun telah diterbitkannya izin konstruksi untuk melanjutkan kegiatan pertambangan PT MSM, akan tetapi kegiatan PT MSM di lapangan masih dihadapkan oleh beberapa kendala.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penerbitan Kontrak Karya PT Meares Sopotan Mining

Sebagaimana disebutkan dalam bab sebelumnya, bahwa sejak tahun 2000 kewenangan penerbitan izin pertambangan telah diserahkan sesuai dengan kewenangan masing-masing (Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota), akan tetapi khusus untuk bentuk perusahaan pertambangan melalui kontrak masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Dalam prosedur penerbitan KK PT MSM, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menandatangani KK tersebut untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia. Namun demikian, ketika dilaksanakannya proses negosiasi dengan PT MSM, Pemerintah Pusat telah melibatkan Pemerintah Daerah (baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota) sebagai pihak yang “memiliki” daerah dimana usaha pertambangan akan dilaksanakan. Peran serta Pemerintah Daerah dalam proses negosiasi tersebut adalah untuk membahas materi muatan (substansi) dari kontrak tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa aspirasi dari Pemerintah Daerah telah terakomodir. Bahkan dalam KK PT MSM antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah tidak dibedakan (mempunyai tingkatan yang sama), hal tersebut tercermin dari definisi Pemerintah dalam KK PT MSM yang berbunyi: “*Pemerintah berarti Pemerintah Republik Indonesia, Menteri, Departemen, Badan, Lembaga, Pemerintah Daerah, Kepala Daerah Tingkat I atau Tingkat IInya*”.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat terlihat bahwa peran dari Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota terhadap penerbitan KK PT MSM adalah dalam negosiasi kontrak dan pengawasan kegiatan di lapangan (pelaksanaan kontrak). Akan tetapi kewenangan untuk menerbitkan dan peningkatan tahapan kegiatan PT MSM tetap berada pada Pemerintah Pusat.

Sebagaimana digambarkan dalam Bab II dan Bab III, bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 rezim kontrak telah berganti dengan rezim perizinan. Hal tersebut tidak hanya menegaskan

kedudukan Pemerintah sebagai *regulator* tetapi juga memperlihatkan adanya peningkatan peran serta dari Pemerintah Daerah dalam menerbitkan suatu izin usaha pertambangan. Apabila dahulu Pemerintah Daerah hanya memiliki kewenangan dalam penerbitan KP dan SIPD, maka dengan dihapuskannya sistem kontrak (KK dan PKP2B), kegiatan usaha pertambangan akan beralih kepada IUP yang kewenangan penerbitannya lebih banyak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak hanya terlibat dalam suatu proses negosiasi, akan tetapi sebagai pemberi izin.

Namun demikian, perlu diingat bahwa dimilikinya kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan membuat Pemerintah Daerah juga harus melaksanakan pengawasan langsung dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan usaha pertambangan yang diterbitkan tersebut.

Pelaksanaan pemberian izin kegiatan usaha pertambangan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tetap memerlukan pedoman dan bimbingan dari Pemerintah Pusat sebagai penanggung jawab sektoral, dalam hal ini Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Sesuai ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, bentuk pedoman yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat yaitu dengan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK). NSPK tersebut akan menjadi *guidence* dan rambu-rambu bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangannya di sektor energi dan sumber daya mineral.

Dalam hal pengaturan kewenangan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan, telah terdapat sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah otonom dalam rangka otonomi daerah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 (sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor pertambangan yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Sebagaimana dijabarkan dalam Bab III, bahwa penyerahan kewenangan pemberian izin kegiatan usaha pertambangan (kecuali KK dan PKP2B) kepada

Pemerintah Daerah telah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sejak dilaksanakannya otonomi daerah pada tahun 1999 (melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) hingga diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penyerahan kewenangan tersebut tertuang dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1453 K/29/MEM/2000 tanggal 3 November 2000. Dengan demikian, kegiatan usaha pertambangan telah berada sesuai kewenangan masing-masing

C. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penilaian AMDAL PT Meares Sopotan Mining

Dalam Bab II telah disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tahap kegiatan Studi Kelayakan usaha pertambangan dilaksanakan AMDAL. Berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Bab III, bahwa sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 kewenangan penilaian AMDAL berada pada Komisi Penilai AMDAL Pusat dan Daerah.

Penilaian dokumen AMDAL PT MSM pada tahun 1998 oleh Komisi AMDAL Pusat dan keputusan kelayakan lingkungan dikeluarkan oleh Menteri Pertambangan dan Energi sudah tepat serta sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1993 (hukum positif pada saat itu).

Sebagaimana disebutkan dalam bab sebelumnya, bahwa sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1993 kewenangan penilaian AMDAL terletak pada Komisi AMDAL Pusat yang dibentuk oleh Menteri teknis terkait (dalam hal ini Menteri Pertambangan dan Energi) dan keputusan kelayakan/ketidaklayakannya diberikan oleh Menteri teknis terkait pula.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 40 Tahun 2000 tentang Pedoman Tata Kerja Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, dalam pelaksanaan penilaian revisi AMDAL PT MSM setelah ditetapkan bahwa penempatan *tailing* diubah di darat, maka kewenangan penilaian berada pada

Komisi Penilai AMDAL Daerah dan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan seharusnya berada pada Gubernur Provinsi Sulawesi Utara. Akan tetapi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa Gubernur Sulawesi Utara menyerahkan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Seharusnya kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan berada pada BAPEDAL, sehingga Gubernur Provinsi Sulawesi Utara apabila hendak menyerahkan penetapan tersebut kepada BAPEDAL bukan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup. Akan tetapi, memperhatikan bahwa setelah diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara, Pasal 16 menyebutkan bahwa Kementerian Negara Lingkungan Hidup mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang pengelolaan Lingkungan Hidup dan pengendalian dampak lingkungan, maka menyebabkan kedudukan BAPEDAL menjadi tidak jelas.

Kewenangan pengendalian dampak lingkungan (salah satunya menetapkan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan) yang sebelumnya berada pada BAPEDAL sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 196 Tahun 1998 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, dan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 40 Tahun 2000, telah beralih kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup. Hal tersebut yang sekiranya melatarbelakangi penyerahan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan dari Gubernur Provinsi Sulawesi Utara kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup, bukan kepada Kepala BAPEDAL.

Kewenangan penilaian oleh Komisi Penilai AMDAL Pusat yang sebelumnya diketuai oleh Deputi pada Bapedal yang bidang tugasnya meliputi pengendalian dampak lingkungan, menjadi beralih kepada Deputi Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Tata Lingkungan. Peralihan kewenangan tersebut juga tidak secara jelas diatur.

Berdasarkan hal-hal tersebut, terlihat bahwa masih terdapat ketidaksinkronan dalam pengaturan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan, dalam hal ini antara Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 2002 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 dan dan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 40 Tahun 2000. Ketidaksinkronan tersebut akan menimbulkan pertanyaan apakah nantinya apabila Menteri Negara Lingkungan Hidup mengeluarkan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan adalah sah, oleh karena penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan seharusnya diterbitkan oleh BAPEDAL.

Seharusnya ketentuan mengenai kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan yang beralih kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup dalam Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 2002 tidak dapat diberlakukan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak sesuai dengan tugas dan fungsi dari Menteri Negara Lingkungan Hidup itu sendiri.

Kedudukan Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 2002 berada dibawah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 (berdasarkan hirarki Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan). Sehingga seharusnya apabila kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan hendak dialihkan dari BAPEDAL kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup, maka harus dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999.

Berdasarkan tugas dan fungsi Menteri Negara Lingkungan Hidup, pengalihan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan dari BAPEDAL kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup juga seharusnya tidak dapat dilakukan. Hal tersebut disebabkan oleh karena dalam kedudukannya sebagai Menteri Negara, Menteri Negara Lingkungan Hidup menurut tugas dan fungsinya adalah untuk merumuskan kebijakan (*policy maker*)

dalam hal pengelolaan lingkungan secara nasional⁶⁹, bukan sebagai pelaksana teknis.

Pengelolaan lingkungan hidup sendiri diartikan sebagai upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan, dan pengembangan lingkungan hidup.

Terlepas dari kepada siapakah Gubernur seharusnya menyerahkan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan, akan tetapi penyerahan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan dan kewenangan penilaian AMDAL PT MSM dapat dimaklumi, karena dalam penilaian AMDAL membutuhkan pengetahuan yang tinggi tentang dinamika ekosistem dan mensyaratkan kemampuan dalam memprediksikan secara realistis dari kebijakan-kebijakan sistem pembangunan yang ditetapkan. Oleh karenanya hal itu mensyaratkan pemahaman yang baik (benar) tentang pengetahuan ekologi, dan membutuhkan ahli ekologi yang berpengalaman. Meskipun semakin lama ahli ekologi semakin bertambah, namun sangat disayangkan sebagian besar dari mereka dalam kenyataannya sangat kurang yang dapat memahami pengetahuan-pengetahuan tradisional (*indigenous skills*) yang terbukti lebih arif dibandingkan dengan pengetahuan-pengetahuan modern lainnya mengenai pengelolaan lingkungan, misalnya saja mengenai sistem dan konsep-konsep tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya⁷⁰.

Dalam hal dikembalikannya kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan oleh Gubernur Sulawesi Utara kepada Kementerian Negara Lingkungan Hidup, maka kewenangan penetapan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan dalam rencana kegiatan PT MSM sebenarnya telah sepenuhnya berada pada Kementerian Negara Lingkungan Hidup, akan

⁶⁹ Bambang Prabowo Soedarso, *Hukum Lingkungan Dalam Pembangunan Terlanjutkan (Bunga Rampai)*, Jakarta: Cintya Press, 2008, hlm. 5.

⁷⁰ W. M. Adam, "Green Development Environment and Sustainability in the Third World", 2nd ed, London: Routledge, 1991, hal. 151, sebagaimana dikutip dalam Bambang Prabowo Soedarso, *Laporan Penelitian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Dokumen Ilmiah, Dokumen Hukum dan Piranti Pengelolaan Lingkungan)*, Universitas Indonesia, 2002.

tetapi pada pelaksanaannya Kementerian Negara Lingkungan Hidup masih meminta persetujuan dari Gubernur atas hasil penilaian Tim Teknis AMDAL Pusat dengan Tim Teknis AMDAL Provinsi yang telah dilaksanakan. Berdasarkan penyerahan tersebut, Gubernur Provinsi Sulawesi Utara tidak sepatutnya pula untuk menyatakan bahwa dokumen AMDAL PT MSM tidak dapat disetujui.

Terhadap sikap Gubernur yang menyerahkan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan dan penilaian AMDAL kepada Pemerintah Pusat (Kementerian Negara Lingkungan Hidup), diluar disebabkan tidak tersedianya sumber daya manusia yang *capable* untuk menilai, dapat menjadi sebuah gambaran bahwa kewenangan penilaian AMDAL yang telah berada pada Pemerintah daerah (dalam hal ini Gubernur Provinsi Sulawesi Utara) tidak disambut.

Hal tersebut dapat terjadi oleh karena Pemerintah Daerah (Gubernur Provinsi Sulawesi Utara) mengacu kepada Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 (yang merupakan induk dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999), dimana kewenangan pengelolaan lingkungan hidup tingkat nasional terletak pada Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Pemerintah dapat melimpahkan wewenang tertentu (Dekonsentrasi) dalam pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah (Instansi Pusat), dapat mengikutsertakan peran pemerintah daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah (Tugas Pembantuan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah provinsi kepada Pemerintah kabupaten/kota), serta dapat menyerahkan sebagian urusan pengelolaan lingkungan hidup kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya (desentralisasi).

Berdasarkan undang-undang tersebut, terlihat bahwa Pemerintah Daerah (gubernur) tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup, terkecuali apabila Pemerintah Pusat melimpahkan melalui dekonsentrasi, mengikutsertakan melalui tugas pembantuan, dan/atau diserahkan melalui desentralisasi. Ketentuan Pasal tersebut merupakan gambaran bentuk negara

kesatuan sesuai pendapat L.J. Van Apeldoorn, dimana dalam negara kesatuan provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari Pemerintah Pusat, dan provinsi-provinsi tidak mempunyai hak mandiri.

Hal tersebut tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang menetapkan bahwa pengendalian lingkungan hidup seharusnya merupakan urusan wajib daerah. Hal yang sama juga ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa pemerintah provinsi memiliki kewenangan bidang pemerintahan lainnya yang salah satunya bidang pengendalian lingkungan hidup, serta pemerintah kabupaten/kota wajib melaksanakan bidang lingkungan hidup.

Pelaksanaan dari dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 juga tidak sinkron dengan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 pelaksanaan dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat kepada perangkat di wilayah (Instansi Pusat) dan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah provinsi kepada Pemerintah kabupaten/kota, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pelaksanaan dekonsentrasi yaitu dari Pemerintah kepada gubernur dan/atau instansi vertikal di wilayah dan pelaksanaan tugas pembantuan yaitu dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa.

Apabila dilihat lebih mendalam perbedaan pelaksanaan dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, maka dapat diartikan bahwa pelaksanaan dekonsentrasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 hanya kepada instansi vertikal di daerah (Kanwil atau Dinas), bukan kepada pemerintah provinsi (gubernur). Sehingga dalam hal ini gubernur memang tidak memiliki kewenangan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan

dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat, melainkan hanya melalui tugas pembantuan dan desentralisasi.

Ketidaksinkronan tersebut dapat disebabkan karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 terbit sebelum pelaksanaan otonomi daerah (diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Melihat ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dan bahkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pembagian kewenangan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih tepat (sinkron) adalah pembagian sesuai Pasal 18 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 ditetapkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup telah terbagi atas tingkat nasional (Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup), secara sektoral (Departemen teknis terkait), dan di tingkat daerah (pemerintah daerah).

Beberapa kemungkinan yang menyebabkan ditolaknya AMDAL dan/atau kegiatan pertambangan PT MSM oleh Gubernur Sulawesi Utara, yaitu:

1. Penolakan tersebut semata-mata karena memang rencana kegiatan penambangan yang akan dilakukan oleh PT MSM berpotensi menimbulkan masalah terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar, sebagaimana terjadi pada kegiatan eksploitasi pertambangan pada umumnya. Kekhawatiran tersebut bahwa *tailing* yang akan dilakukan oleh PT MSM akan merusak laut di kawasan teluk Rinondoran dan akan menghilangkan mata pencaharian dari nelayan-nelayan setempat.
2. Kegiatan pertambangan yang berada di daerah Provinsi tentunya diharapkan dapat menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi daerah tersebut. Hal tersebut memicu Pemerintah Daerah semakin gencar untuk menarik Pajak Daerah maupun retribusi daerah. Sebagaimana telah disebutkan dalam bab

sebelumnya, bahwa dalam suatu kegiatan pertambangan dipersyaratkan adanya suatu AMDAL untuk dapat melaksanakan kegiatan eksploitasi. Hal tersebut dapat saja menimbulkan keengganan dari Pemerintah Daerah (Gubernur Sulawesi Utara) untuk melaksanakan penilaian kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan dari kegiatan pertambangan PT MSM, oleh karena terhadap kegiatan-kegiatan yang wajib AMDAL tidak dikenakan izin gangguan (*Hinder Ordonantie*), sedangkan HO dapat mendatangkan PAD.

Sikap penolakan Gubernur Sulawesi Utara terhadap AMDAL PT MSM dapat diakibatkan oleh karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menganut sistem *integrated perfektoral*, dimana Gubernur selain sebagai kepala daerah Provinsi juga menjadi wakil Pemerintah Pusat di daerah. Walaupun seharusnya Gubernur melaksanakan ketentuan/keputusan dari Pemerintah Pusat, akan tetapi dalam prakteknya Gubernur-Gubernur lebih memposisikan dirinya sebagai perangkat daerah otonom. Hal tersebut pula yang menjadi semacam “*euforia*” dalam pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 1999, dimana Gubernur seakan-akan merasa memiliki kewenangan sepenuhnya dan tak terbatas dalam melaksanakan Pemerintahan di daerah.

Dalam kasus PT MSM, keputusan menerbitkan perpanjangan tahap Konstruksi PT MSM merupakan keputusan yang harus diambil oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Hal tersebut dilakukan selain untuk memberikan kepastian berusaha bagi PT MSM, tetapi terutama didasari oleh Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 yang merupakan hukum positif serta sepatutnya didasari pula oleh pemikiran bahwa tanggung jawab tertinggi terhadap sektor energi dan sumber daya mineral terletak pada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dan pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah pada Menteri Negara Lingkungan Hidup. Hal tersebut juga merupakan cerminan dari definisi negara kesatuan menurut Abu Daud Busroh sebagaimana disebutkan dalam Bab I, dimana dalam konteks negara kesatuan (Negara Kesatuan Republik Indonesia)

Pemerintahan pusat yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Hal yang sama dinyatakan oleh C.F. Strong bahwa Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah, tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan Pemerintah Pusat. Pengambilan keputusan untuk mengeluarkan izin konstruksi PT MSM juga merupakan salah satu cerminan dari pernyataan Ni'matul Huda, yang menyatakan bahwa alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Dalam konteks permasalahan penolakan AMDAL PT MSM, sikap Gubernur Sulawesi Utara tersebut tidak dapat disalahkan apabila memang Gubernur Sulawesi Utara bertindak didasarkan oleh tujuan menjaga kelestarian lingkungan hidup, yang memang merupakan urusan wajib yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2008, dibandingkan dengan sektor pertambangan yang merupakan urusan pilihan.

Namun demikian, seharusnya penolakan Gubernur atas rencana kegiatan PT MSM berdasarkan mekanisme sesuai prosedur hukum, antara lain melalui proses penilaian dokumen AMDAL yang kemudian ditetapkan dalam keputusan ketidaklayakan lingkungan. Oleh karena Gubernur Provinsi Sulawesi Utara telah melimpahkan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup untuk menetapkan Keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan, maka Gubernur tersebut sudah tidak memiliki kewenangan lagi dalam menetapkan keputusan.

Komisi Penilai AMDAL Pusat juga selayaknya hanya memberikan pertimbangan/masukan terhadap hasil penilaian yang telah dilakukan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup, sebagai pengambil keputusan layak/tidaknya rencana kegiatan PT MSM oleh karena kewenangan penetapan telah diserahkan

oleh gubernur. Aspirasi dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara sendiri telah terakomodir melalui keanggotaan Tim Teknis AMDAL Provinsi yang dilibatkan dalam proses penilaian dokumen AMDAL PT MSM.

Penolakan AMDAL PT MSM perlu didasari oleh hukum positif yang berlaku agar terhindar dari segala konsekuensi yang mungkin dihadapi, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Konsekuensi tersebut antara lain berupa gugatan pada arbitrase internasional dan pemutusan hubungan kerja bagi karyawan PT MSM. Oleh karena itu diperlukan kajian-kajian lebih lanjut, baik dari aspek ekonomi, sosial budaya, maupun lingkungan, dengan melibatkan berbagai *stakeholder*.

Fenomena yang berkembang dalam otonomi daerah yaitu, dengan dilaksanakannya penyerahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Pusat tidak bertanggungjawab atas pelaksanaan urusan tersebut dan begitupun dengan Pemerintah Daerah yang berpendapat bahwa dengan kewenangan tersebut berada di tangan mereka maka mereka dapat mengatur sendiri pelaksanaan urusan tersebut dan Pemerintah Pusat tidak berhak untuk campur tangan.

Satu hal yang telah dilupakan dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut yaitu bahwa diluar 6 urusan yang merupakan urusan wajib Pemerintah Pusat maka urusan-urusan lainnya menjadi urusan bersama antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Sehingga tanpa melihat apakah urusan tersebut merupakan urusan wajib atau urusan pilihan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, pelaksanaan urusan tersebut seharusnya dikelola secara bersama-sama dengan adanya saling koordinasi, yang dapat dilaksanakan melalui *guidance* sebagai bentuk pembinaan dari Pemerintah Pusat, dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria.

Seharusnya pengambilan suatu kebijakan di masing-masing sektor diperlukan adanya koordinasi dan sinkronisasi antara kedua belah pihak. Apalagi kebijakan tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah yang sama, dan apabila kebijakan tersebut saling bersinggungan maka hal ini akan merupakan potensi terjadinya

perselisihan kepentingan (*conflict of interest*) dan merupakan potensi adanya tuntutan dari pihak investor dengan adanya ketidakpastian hukum dan juga berpotensi untuk diajukan ke lembaga peradilan. Sedangkan berdasarkan *asas pacta sunt servanda* kontrak yang dibuat oleh para pihak harus dihormati, oleh karena kontrak adalah undang-undang bagi para pihak dan tidak ada yang boleh melakukan intervensi terhadap substansi kontrak yang dibuat oleh para pihak.

Pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah harus tetap mendapatkan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi dari Pemerintah Pusat. Hal-hal tersebut diperlukan oleh karena tanggung jawab akhir sektor teknis (pertambangan) berada pada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, meskipun terhadap pelaksanaan perizinan-perizinan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah.

Apabila benar bahwa Gubernur Provinsi Sulawesi Utara menyerahkan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan dan penilaian AMDAL PT MSM oleh karena tidak adanya sumber daya manusia yang mempunyai kapabilitas di daerah, maka hal tersebut menunjukkan bahwa selama ini pembinaan dari Pemerintah Pusat di daerah di bidang pengelolaan lingkungan hidup masih kurang.

Sesuai ketentuan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ditetapkan bahwa Pemerintah Pusat berkewajiban melakukan pembinaan kepada pemerintah daerah untuk mendukung kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Apabila pemerintah daerah belum juga mampu menyelenggarakan, maka untuk sementara penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah.

Hingga saat ini belum ada peraturan presiden, sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang mengatur mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang belum mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Dalam kasus PT MSM, Pemerintah Pusat (dalam hal ini KLH melalui Komisi AMDAL Pusat) telah melakukan upaya pembinaan teknis terhadap Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dengan mengikutsertakan Tim Teknis AMDAL Provinsi dalam penilaian dokumen AMDAL PT MSM yang telah diserahkan kewenangan penetapan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungannya kepada Pemerintah Pusat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Hal tersebut juga didasarkan bahwa otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah.⁷¹ Pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*).

George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*”.⁷² (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

Menurut Bagir Manan pengawasan/kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).⁷³ Sedangkan, pengawasan (*controle*) terhadap Pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya

⁷¹ Bhenyamin Hoessein, “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah”, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, 2005, hlm. 199.

⁷² George R. Terry, *Asas-asas Manajemen*, diterjemahkan oleh Winardi, Alumni Bandung, 1986.

⁷³ Bagir Manan, “Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif”, Makalah pada *Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro*, Cipanan-Cianjur, 26 Juli 2000, hlm. 1-2.

untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁷⁴



⁷⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sebelum berlakunya otonomi daerah pada tahun 1999, kewenangan dari Pemerintah Daerah (Provinsi dan Bupati/Walikota) hanyalah penerbitan terhadap Surat Izin Pertambangan Daerah (untuk perusahaan bahan galian golongan C) dan sebagai pihak dalam negosiasi kontrak (KK dan PKP2B) serta pengawasan kegiatan di lapangan (pelaksanaan kontrak). Akan tetapi kewenangan untuk menerbitkan dan peningkatan tahapan kegiatan suatu kontrak tetap berada pada Pemerintah Pusat.

Setelah berlaku otonomi daerah pada tahun 1999, kewenangan penerbitan Kuasa Pertambangan telah diberikan sesuai kewenangan masing-masing (Menteri/gubernur/bupati/walikota). Penyerahan kewenangan tersebut tertuang dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1453 K/29/MEM/2000 tanggal 3 November 2000.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang mengganti rezim kontrak dengan rezim perizinan, tidak hanya menegaskan kedudukan Pemerintah sebagai *regulator* tetapi juga memperlihatkan adanya peningkatan peran serta dari Pemerintah Daerah dalam menerbitkan suatu izin usaha pertambangan. Apabila berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya Pemerintah Daerah hanya memiliki kewenangan dalam penerbitan KP dan SIPD, maka dengan dihapuskannya sistem kontrak (KK dan PKP2B), kegiatan usaha

pertambangan akan beralih kepada IUP yang kewenangan penerbitannya lebih banyak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak hanya sebagai pihak dalam suatu proses negosiasi, akan tetapi sebagai pemberi izin.

Dengan perubahan kewenangan penerbitan izin untuk kegiatan usaha pertambangan, sebelum dan setelah berlakunya otonomi daerah serta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, menunjukkan bahwa pembagian kewenangan kegiatan usaha pertambangan telah sinkron dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai otonomi daerah yang menetapkan bahwa kegiatan usaha pertambangan merupakan domain dari Pemerintah Daerah (berdasarkan asas desentralisasi).

2. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pilihan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. *Urusan pilihan* merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Hal tersebut yang sering menjadi dasar dalam penolakan Pemerintah Daerah terhadap berlangsungnya kegiatan usaha pertambangan di wilayahnya.

Dalam konteks permasalahan penolakan AMDAL PT MSM, sikap Gubernur Sulawesi Utara untuk menolak rencana kegiatan PT MSM tidak dapat disalahkan apabila memang Gubernur tersebut bertindak didasarkan atas tujuan menjaga kelestarian lingkungan hidup, yang memang merupakan urusan wajib yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2008, dibandingkan dengan sektor pertambangan yang merupakan urusan pilihan bagi Pemerintah Daerah.

Namun demikian, seharusnya penolakan Gubernur atas rencana kegiatan PT MSM berdasarkan mekanisme sesuai prosedur hukum, antara lain melalui proses penilaian dokumen AMDAL yang kemudian ditetapkan dalam keputusan ketidaklayakan lingkungan. Oleh karena Gubernur Provinsi

Sulawesi Utara telah melimpahkan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup untuk menetapkan Keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan, maka Gubernur tersebut sudah tidak memiliki kewenangan lagi dalam menetapkan keputusan.

Selain melalui penetapan keputusan ketidaklayakan lingkungan, suatu rencana kegiatan usaha pertambangan dapat tidak diberikan oleh Pemerintah Daerah, apabila wilayah tersebut tidak diperuntukan sebagai Wilayah Usaha Pertambangan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Akan tetapi perlu diingat bahwa RTRW Provinsi harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah, serta sebaiknya perubahan peruntukan tidak diterapkan terhadap perusahaan-perusahaan *existing*, karena sesuai Undang-Undang tentang Tata Ruang terdapat pasal yang dapat menjadi dasar bagi perusahaan yang terhenti kegiatannya akibat perubahan peruntukan untuk diberikan ganti rugi (semacam *opportunity lost*) oleh Pemerintah (bukan Pemerintah Daerah).

B. Saran

1. Agar terciptanya kejelasan pembagian kewenangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup, maka diperlukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang masih tidak sinkron satu dengan yang lain, sebagai contoh yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pengaturan mengenai pembagian kewenangan urusan pemerintahan dibidang pengelolaan lingkungan hidup.
2. Diperlukan koordinasi dalam pengambilan kebijakan di masing-masing sektor. Terlebih kebijakan tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah yang sama (antar Pemerintah Pusat), oleh karena apabila suatu kebijakan saling bersinggungan maka hal tersebut dapat berpotensi terjadinya perselisihan kepentingan (*conflict of interest*) dan merupakan potensi adanya tuntutan dari pihak investor.

3. Agar terciptanya harmonisasi terhadap pelaksanaan pertambangan dengan lingkungan hidup yang diselenggarakan dalam rangka otonomi daerah, maka perlu ditingkatkan koordinasi lintas sektoral, baik antar tingkat pemerintah pusat (Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Kementerian Negara Lingkungan Hidup) maupun antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (gubernur, bupati/walikota).
4. Perlu ditingkatkannya pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaan perusahaan pertambangan untuk seluruh tahap kegiatannya, mulai dari eksplorasi (penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan) hingga eksploitasi (penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan). Hal tersebut berfungsi agar pelaksanaan kegiatan pertambangan yang memang bersifat ekstraktif dapat sesuai dengan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yang tidak hanya mementingkan aspek ekonomi, namun juga aspek ekologi dan sosial budaya.
5. Terhadap permasalahan dokumen AMDAL PT MSM, perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam dari aspek ekonomi, ekologi dan sosial budaya, yang harus melibatkan perwakilan dari seluruh *stakeholder* (terutama masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat pemerhati), serta para ahli dibidang masing-masing. Dalam pelaksanaan kajian tersebut perlu melakukan peninjauan lapangan untuk memperoleh *scientific evidence*, apakah benar adanya resistensi dari masyarakat setempat serta penerapan teknologi yang digunakan dalam usaha meminimalisir dampak terhadap lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press. 1987.
- Adam, W. M. "Green Development Environment and Sustainability in the Third World". 2nd ed. London: Routledge. 1991.
- Asisten Deputi Urusan Kajian Dampak Lingkungan. *Tanya Jawab AMDAL Menjawab Berbagai Pertanyaan Umum Tentang AMDAL*. Kementerian Lingkungan Hidup. 2004.
- Black, Henry Campbell. *Blacks Law Dictionary*, 7th. Edition. West Group. St. Paul Minn. 1999.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. 1988.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara. 1990.
- Departemen Pertambangan dan Energi. *50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan*. Jakarta: 1995.
- Dirdjosisworo, Soedjono. *Kontrak Bisnis (menurut Sistem Civil Law, Common Law dan Praktek Dagang Internasional)*. Bandung: Mandar Maju. 2003.
- Direktorat Sumber Daya Mineral dan Pertambangan. *Mengatasi Tumpang Tindih Antara Lahan Pertambangan dan Kehutanan*.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT Refika Aditama. 2009.
- Harahap, M. Yahya. *Segi-segi Hukum Perjanjian*. Bandung: Alumni. 1986.
- Hardiyanto, Gladi. "Otonomi Daerah dan Tantangan Kelestarian Sumberdaya Alam". makalah disampaikan dalam *seminar nasional "Otonomi dan Lingkungan"*. yang diselenggarakan KAMU Fakultas Geografi UGM di Yogyakarta: 20 April 2003.
- Hasan, Madjeli. *Pacta Sunt Servanda: Penerapan Asas "Janji itu Mengikat" dalam kontrak bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi*. cet.1. Jakarta: PT Fikahati Aneska. 2005.
- Hatta, Mohammad. *Bung Hatta Menjawab*. Jakarta: Gunung Agung. 1979.

- Hoessein, Bhenyamin. "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah". dalam Soetandyo Wignosubroto dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Institute for Local Development Yayasan Tifa. 2005.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media. 2009.
- Husein, Harun M. *Berbagai Aspek Hukum Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Jakarta: Bumi Aksara. 1992.
- Kisworo, Windu. "Pelarangan Submarine Tailing Disposal (STD) di Berbagai Negara Serta Aksi Hukum yang Dapat Dilakukan". sebagaimana dikutip dalam *Jurnal Hukum Internasional*. Vol. 2 Nomor 2. Januari 2005. Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kumaat, Arie. "Pengembangan Wilayah Pertambangan dan Ketahanan Nasional". makalah disampaikan dalam *Temu Profesi Tahunan V PERHAPI*. 29 Agustus 1996.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti. 1983.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1993.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni. 1983.
- Manan, Bagir. "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif". makalah disampaikan pada *Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro*. Cipanas-Cianjur: 26 Juli 2000.
- Muhammad, Chalid. "Studi Agenda Tersembunyi di Balik Kontrak Karya dan Operasi Tambang INCO". disampaikan pada *Temu Profesi Tahunan (TPT) IX dan Kongres IV Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia (PERHAPI)*. 14 September 2000.

- Riyanto, Astim. *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 16 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran. Bandung. 2006.
- Rondinelli, Dennis A. "Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response". dalam *Development and Change*. Newbury Park and New Delhi: Sage. London. Vol. 21. 1990.
- Salam, Dharma Setyawan. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan. 2003.
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*. cet. I. Jogjakarta: UII Press. 2004.
- Sembiring, Simon Felix. *Bunga Rampai, Tulisan Tentang Potensi Minerbapabum Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. 2009.
-, *Jalan Baru untuk Tambang: Mengalirkan Berkah bagi Anak Bangsa*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. 2009.
- Siahaan, NHT. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Jakarta: Erlangga. 2004.
- Simorangkir, Bonar et al. *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan. 2000.
- Soedarso, Bambang Prabowo. *Laporan Penelitian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Dokumen Ilmiah, Dokumen Hukum dan Piranti Pengelolaan Lingkungan*. Universitas Indonesia. 2002.
-, *Hukum Lingkungan Dalam Pembangunan Terlanjutan (Bunga Rampai)*. Jakarta: Cintya Press. 2008.
- Soedarso, Bambang Prabowo dan Deni Bram. "Hukum Pertambangan Di Indonesia. Sebuah Pengantar". makalah disampaikan dalam *pelatihan hukum pertambangan: mineral dan batubara*. yang diselenggarakan oleh Indolaw Center. Selasa 24 Maret 2009 di Hotel Acacia Jakarta.
- Soemartono, RM. Gatot P. *Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 1996.

- Soemarwoto, Otto. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet.3. Jakarta: Press. 1986.
- Strong, C.F. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited. 1966.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Itermasa. 2001.
- Sukandarrumuidi. *Bahan Galian Industri*. buletin Gali gali Vol. 3. Nomor 10. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1999.
- Suyartono, et al, *Good Mining Praticce: Konsep tentang Pengelolaan Pertambangan yang Baik dan Benar*. cet. IV. Semarang: STUDI NUSA, 2006.
- Terry, George R. *Asas-asas Manajemen*. diterjemahkan oleh Winardi. Bandung: Alumni. 1986.
- Tim Pengkajian Masalah Tumpang Tindih Pemanfaatan Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Usaha Mineral, Batubara dan Migas. *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Rapat Koordinasi Dengan Stakeholder Dalam Rangka Membahas Masalah Tumpang Tindih Lahan Untuk Kegiatan Usaha Mineral, Batubara dan Migas*. Biro Hukum dan Humas Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. 2007.
- Utama, Prabawa. *Pemerintahan Di Daerah*. Jakarta: IND-HILL-Co.1991.
- Van Der Pot, C.W. *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*. Tjeenk Willink. Zwolle: 1983.
- Wasistiono, Sadu. "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)". dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*. Vol. 1. Edisi Kedua 2004.
- Widjaya, I.G. Rai. *Merancang suatu kontrak (Contract Drafting) Teori dan Praktek*. cet. I. Jakarta: Kesaint Blanc. 2002.

PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* dan perubahannya.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.*

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.*

Indonesia. *Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998. Penyelenggaraan Otonomi Daerah.*

INTERNET

Buyung Wijaya Kusuma, “Kepentingan Ekonomi Memang Menggiurkan”, www.kompas.com/kompas-cetak/0307/13/fokus/427777.htm, diakses tanggal 27 September 2007.

Direktorat Sumber Daya Mineral dan Pertambangan, “Mengatasi Tumpang Tindih antara Lahan Pertambangan dan Kehutanan”, www.bappenas.go.id/tambang_sind.pdf, diakses tanggal 27 September 2007.

Dwitho Frasetiandy, “Potret Buruk Pengelolaan Tambang Batubara di Kalimantan Selatan (Tulisan 1)”, http://www.jatam.org/index2.php?option=com_content&task=view&id, diakses tanggal 20 April 2009.

Edpraso, “Menjembatani Pemahaman Praktek Pertambangan: Tahapan dan Resiko Penambangan (5)”, <http://www.apbi-icma.com/news/php?pid=5556&act-detail>, diakses tanggal 20 Maret 2009.

- Investor Daily, “Beberapa Faktor Penghambat Dalam Iklim Investasi Tambang”,
http://www.dpmb.esdm.go.id/modules/news/news_detail.php?id=1100&cid=2&cn, diakses tanggal 25 Januari 2009.
- Kapanlagi.com, “Tingkat Eksplorasi Tambang Indonesia Masih Rendah”,
http://www.kapanlagi.com/h/0000099699_print.html, diakses tanggal 20 Maret 2009.
- Liem, “Pembuangan Limbah Tailing ke Laut (Sub-marine Tailing Disposal/STD)”,
www.walhi.or.id/kampanye/tambang/buanglimbah/tam_limbah_info, diakses tanggal 20 Mei 2009.
- Suara Pembaruan, “Investasi Turun Bukan Karena Undang-Undang, Indonesia Bisa Kehilangan Investasi US\$ 500 Juta Tiap Tahun”,
http://www.dpmb.esdm.go.id/modules/news/news_detail.php?id=161&cid=2&cn, diakses tanggal 9 November 2008.
- Republik Indonesia, “Komisi Amdal Daerah disusun”,
http://www.indonesia.go.id/index2.php?option=com_content&task, diakses tanggal 20 Mei 2009.