

DISERTASI
TANGGUNG JAWAB PEMULIHAN LINGKUNGAN
DALAM KEGIATAN INVESTASI PERTAMBANGAN

RESPONSIBILITY OF ENVIRONMENTAL RECOVERY WITHIN
INVESTMENT ACTIVITIES OF MINING

Oleh :

RONNY ADRIE MARAMIS

P0400307047



PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013

LEMBAR PENGESAHAN

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

Disusun dan diajukan oleh

RONNY ADRIE MARAMIS

P0400307047

Menyetujui

Tim Promotor



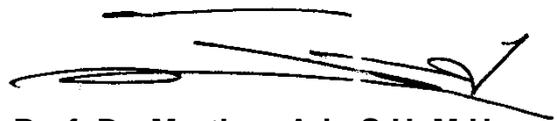
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H

Promotor



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

Ko-Promotor



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

Ko-Promotor

Mengetahui

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,



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

PRAKATA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Makassar, April 2013

Penulis,

ABSTRAK

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

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

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

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

Kata Kunci : Tanggung Jawab, Pemulihan Lingkungan, Pertambangan.

ABSTRACT

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

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

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

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

Keywords: Responsibility, Environmental Restoration, Mining.

DAFTAR ISI

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

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

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

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵*Ibid.*

melindungi kelestarian dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup bagi kehidupan manusia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷*Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Selanjutnya dalam Pasal 82 mengenai sanksi administratif, diatur kewenangan:

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

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

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

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

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

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

kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perusahaan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸*Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bencana sosial yang harus diwaspadai terhadap permasalahan sosial di dimasyarakat.

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

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

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

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

¹⁵ *ibid*

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

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

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

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

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

¹⁷ Direktorat Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi, 2006.

¹⁸ Wikipedia bahasa Indonesia, *Teluk Buyat*.

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

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

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

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

¹⁹*Ibid*

²⁰*Ibid*

²¹*Ibid*

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

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

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

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

²²*Ibid*

²³*Ibid*

²⁴*Ibid*

²⁵*Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ *Ibid*

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

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

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

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

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

³¹ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

B. Rumusan Masalah

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

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

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut:

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

D. Manfaat Penelitian

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

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

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

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

E. Orisinalitas Penelitian.

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

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

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

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

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

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoretik

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

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

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

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

1. Teori Tanggung Jawab

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹*Ibid*, hlm 98-99

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

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

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

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm 63

⁴¹ Hans Kelsen, *Op.Cit.* hlm 100

⁴²*Ibid*, hlm 101.

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

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

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

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

⁴³*Ibid*, hlm. 101.

⁴⁴*Ibid*, hlm 102.

⁴⁵Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm 64

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

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

1. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan.

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

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

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

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

2. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab.

⁴⁶ Ridwan H.R, *Op-Cit*, hlm. 365.

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

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

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

3. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab.

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

4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak.

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

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

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

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

5. Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan.

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

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

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 23.

⁵⁰ Shidarta, *Op-Cit*, hlm. 62.

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

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

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

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

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

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

⁵²*Ibid.* hlm. 33.

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

⁵⁴*Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Teori Keadilan

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

⁵⁷ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁴John Rawls, *Op-Cit*.

⁶⁵*Ibid.* hlm. 32.

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

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

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

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

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*

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

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

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

3. Teori Pemulihan Lingkungan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 143.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pasal 4 Lampiran Rekomendasi tersebut berbunyi :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸³*Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 153.

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

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

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

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

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

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 154.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹¹ *Ibid*, hlm. 6.

⁹² *Ibid*, hlm. 28.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹³J. Mc Loughlin, *Op. Cit.*, p. 510.

⁹⁴*Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁶*Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

Pasal 42 :

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

Pasal 43

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

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

Pasal 54 :

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

Pasal 55 :

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

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

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

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

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

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

4. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² *Ibid*

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

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

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

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

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴ *Ibid*

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

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

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

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

1. Penggunaan/pengelolaan sumber daya secara bijaksana,

¹⁰⁵ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁹ *Ibid*

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

Menurut Emil Salim :

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

Ignas Kleden mendefinisikan bahwa :

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

Sofyan Effendi mendefinisikan :

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

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

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

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

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

¹¹³ *Ibid*

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

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

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

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

5. Lingkungan Hidup

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

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

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

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

¹¹⁵ *Ibid*

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

Munadjat Danusaputra, mendefinisikan lingkungan hidup sebagai berikut :

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

Emil Salim mendefinisikan lingkungan hidup sebagai berikut :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 35.

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁴ *Ibid*

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

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

6. Kegiatan Usaha Pertambangan

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

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

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

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

Usaha pertambangan ini dikelompokkan atas;

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

¹²⁷ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³⁰ *Ibid*

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

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

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

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

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

¹³¹ *Ibid*

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

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

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

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

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

¹³² *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³³ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Pengaturan lingkungan Hidup dalam Kaitan dengan Pengelolaan Pertambangan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³⁵ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Kewenangan atas Pengelolaan Pertambangan

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

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

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

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

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

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

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

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan antara lain adalah:¹³⁷

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

¹³⁷ *Ibid*

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

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

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

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

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

B. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Pikir

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

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

ad.1. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Pertambangan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

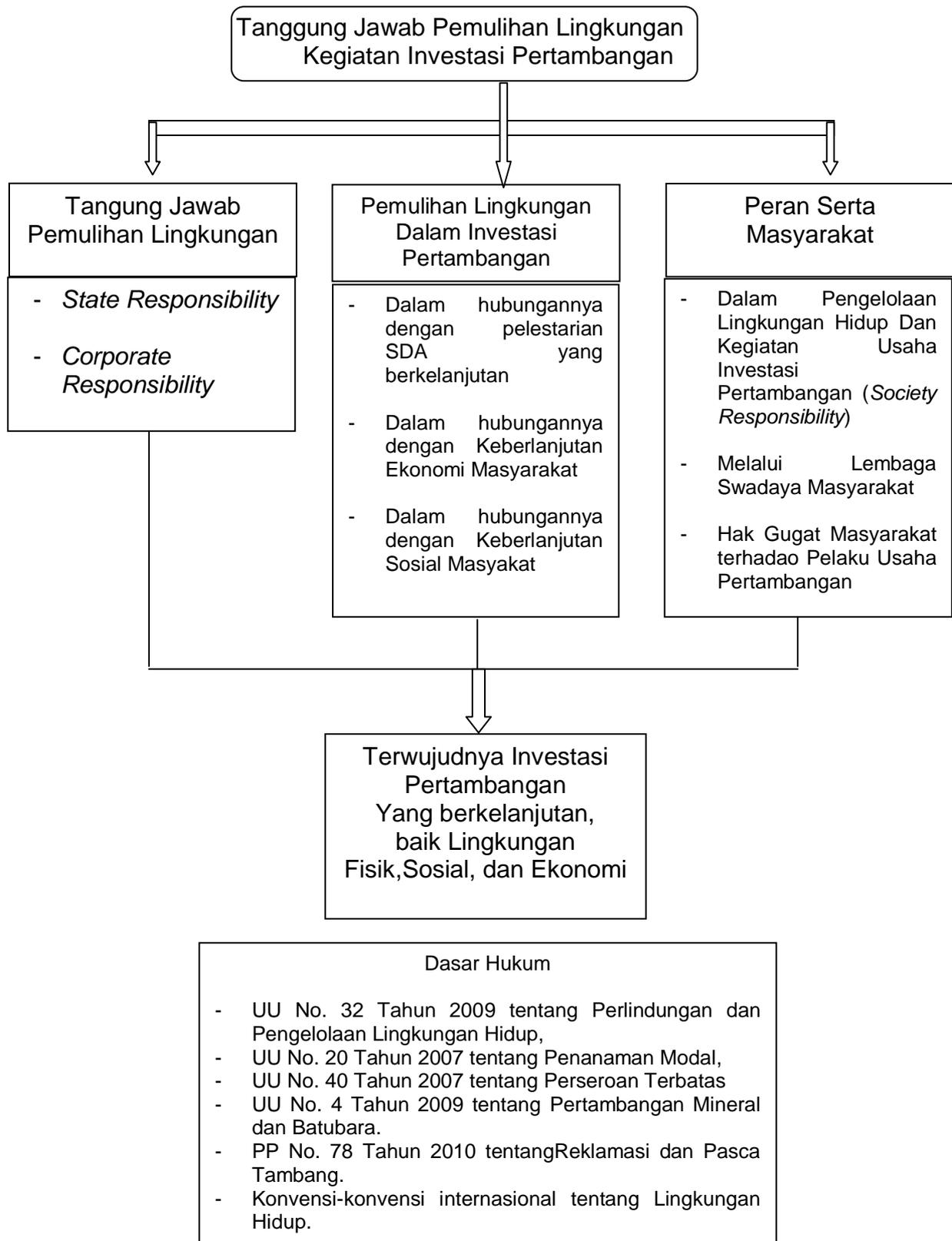
ad.3. Peran Serta Masyarakat

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

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

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

2. Bagan Kerangka Pikir



3. Definisi Operasional Variabel

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

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

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

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