

DISERTASI

**TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN PERTAMBANGAN
TERHADAP PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP
DI SULAWESI UTARA**

*(MINING CORPORATE RESPONSIBILITY FOR ENVIRONMENTAL
RECOVERY IN NORTH SULAWESI)*



Disusun Oleh:

**BETSY ANGGRENI KAPUGU
B013191026**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

**TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN PERTAMBANGAN TERHADAP PEMULIHAN
LINGKUNGAN HIDUP DI SULAWESI UTARA**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi:
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh:

**BETSY ANGGRENI KAPUGU
B013191026**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

DISERTASI

**TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN PERTAMBANGAN TERHADAP
PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP DI SULAWESI UTARA**

Disusun dan diajukan oleh:

BETSY ANGGRENI KAPUGU
B013191026

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 27 September 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

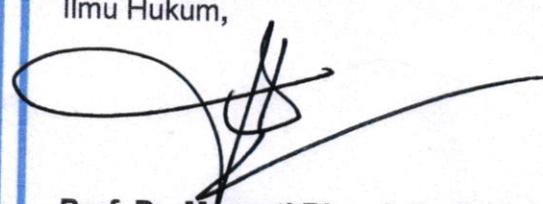
Promotor,


Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.
NIP. 196610181991031002

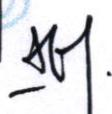
Co. Promotor,


Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si.
NIP. 195708011985031005

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Co. Promotor,


Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 197611291999031005

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Hanzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Betsy Anggreni Kapugu

Nomor Induk Mahasiswa : B013191026

Dengan ini menyatakan bahwa karya ilmiah Disertasi dengan judul:

TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN PERTAMBANGAN TERHADAP PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP DI SULAWESI UTARA.

Adalah merupakan hasil karya saya sendiri yang belum pernah dipublikasikan baik secara keseluruhan maupun sebahagian, dalam bentuk jurnal, *working paper* atau bentuk lain yang dipublikasikan secara umum. Karya ilmiah ini sepenuhnya merupakan karya intelektual saya dan seluruh sumber yang menjadi rujukan dalam karya ilmiah ini telah saya sebutkan sesuai kaidah akademik yang berlaku umum, termasuk para pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran pada isi, kecuali yang menyangkut ekspresi kalimat dan desain penulisan.

Demikian pernyataan ini saya nyatakan secara benar dengan penuh tanggung jawab dan integritas.

Manado, Juni 2022

Yang menyatakan,



BETSY ANGGRENI KAPUGU

KATA PENGANTAR

Puji Tuhan saya haturkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas rahmat dan karuniaNya, penelitian disertasi dengan judul *TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN PERTAMBANGAN TERHADAP PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP DI SULAWESI UTARA* ini dapat penulis selesaikan sebagai salah satu tahapan dalam menempuh pendidikan Strata Tiga (S3) pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, ditengah kesibukan penulis sebagai pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Samratulangi, Manado.

Apa yang Penulis sampaikan pada hasil peneliitian ini adalah upaya maksimal penulis selama melakukan penelitian, meskipun Penulis juga sangat menyadari bahwa penelitian ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karenanya, kritik, saran dan masukan yang sifatnya membantu dari semua pihak, khususnya dari Promotor, Ko Promotor dan Penguji akan sangat bermanfaat dan membantu dalam penyempurnaanhasil penelitian ini selanjutnya.

Melalui kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih untuk suami dan anak-anak Penulis, terima kasih atas semua curahan kasih sayang, doa yang senantiasa mengalir, motivasi yang tiada hentinya. Terima kasih karena selalu memberi semangat kepada penulis agar segera menyelesaikan Program Doktor pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kepada saudara-saudara Penulis, terimakasih untuk doa dan dukungan yang tiada hentinya.

Terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis haturkan dengan rasa hormat:

1. Prof. Dr. Irwansyah, S.H.,M.H selaku Promotor, Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid, S.H.,M.Si, selaku Ko-Promotor I dan Dr. Maskun, S.H.,L.LM, selaku Ko-Promotor II, yang dengan segala perhatian dan ketulusan telah meluangkan waktu membimbing penulis selama proses penyelesaian disertasi ini.
2. Prof.Dr.Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H., Prof.Dr.Farida Patittingi, S.H.,M.Hum., Prof.Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si., Prof.Dr.Juajir Sumardi, S.H.,M.H., selaku Penguji yang telah memberikan koreksi yang sangat bermanfaat dalam penyusunan proposal dan penelitian ini.
3. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bersama para Wakil Rektor, terima kasih atas

kesempatan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis untuk menempuh perkuliahan di Universitas Hasanuddin.

4. Prof. Dr, Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.H, Selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum.
6. Dr.Emma Valentina Senewe, S.H.M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, beserta Para Wakil Dekan Fakultas Hukum Sam Ratulangi, Manado, atas dukungan moral selama Penulis menempuh pendidikan Strata Tiga pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Para staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selama ini membantu Penulis dalam menempuh pendidikan Strata Tiga pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Para staf akademik Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado atas dukungan moralnya selama Penulis menempuh pendidikan Strata Tiga pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
9. Rekan Penulis sesama mahasiswa Strata Tiga pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
10. Semua pihak pada Dinas Pertambangan dan Energi, Dinas Lingkungan Hidup Propinsi Sulawesi Utara atas bantuan data penelitian selama Penulis melakukan penelitian.
11. Semua pihak yang tidak disebutkan namanya yang telah sangat membantu Penulis selama melakukan penelitian serta menempuh pendidikan Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan rahmat dan lindungannya kepada semua pihak, baik yang disebut maupun tidak, selama penulis melakukan penelitian dan menempuh pendidikan Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Manado, Juni 2022
Penulis,

BETSY ANGGRENY KAPUGU

ABSTRAK

BETSY ANGGRENI KAPUGU (B013191026), TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN PERTAMBANGAN TERHADAP PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP DI SULAWESI UTARA (Dibimbing oleh **Irwansyah, Yunus Wahid, dan Maskun**)

Penelitian ini bertujuan: *pertama*, untuk menemukan hakikat pemulihan lingkungan sebagai bentuk tanggung jawab dan kewajiban negara serta perusahaan pertambangan di Indonesia. *Kedua*, untuk menemukan bentuk kepatuhan pemulihan lingkungan hidup yang dilakukan PT Meares Soputan Mining dan PT Tambang Tondano Nusajaya di Sulawesi Utara. *Ketiga*, untuk menemukan dan merumuskan model ideal pelaksanaan kegiatan pemulihan lingkungan oleh perusahaan pertambangan di Sulawesi Utara.

Tipe penelitian normatif dengan dukungan data empiris. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan filosofi, pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Penelitian dilakukan secara kualitatif dengan bertumpu pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan metode analisis konten.

Hasil penelitian menunjukkan: *pertama*, hakikat pemulihan lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan pertambangan adalah menyeimbangkan kembali ekosistem lingkungan hidup pasca kegiatan pertambangan. Oleh karenanya pemulihan lingkungan hidup menjadi tanggung jawab negara (*state responsibility*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 huruf a UU No 32 Tahun 2009 yang bersandar pada hakikat penguasaan SDA oleh Negara pada Pasal 33 Ayat 3 UUD Tahun 1945, yang perwujudannya dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan. *Kedua*, PT Meares Soputan Mining dan PT Tambang Tondano Nusajaya telah melakukan kegiatan pemulihan lingkungan dalam bentuk: reklamasi tambang, pemulihan keanekaragaman hayati melalui program konservasi eboni, serta melaksanakan *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan kemitraan dengan pemerintah dan masyarakat. *Ketiga*, konsep ideal dalam bentuk: *pertama*, melakukan rekonstruksi pengaturan norma biaya lingkungan dengan memasukan dengan menggunakan metode Akuntansi Manajemen Lingkungan (AML). *Kedua*, penguatan hak konstitusional masyarakat lingkaran tambang sesuai putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor: Nomor 21-22/PUU-V/2007.

Kata Kunci: tanggung jawab, perusahaan pertambangan, pemulihan lingkungan hidup

Abstract

BETSY ANGGRENI KAPUGU (B013191026), *MINING COMPANY RESPONSIBILITY TO ENVIRONMENTAL RECOVERY IN NORTH SULAWESI* (Supervised by **Irwansyah, Yunus Wahid, and Maskun**)

This study aims: *first*, to find out the nature of environmental recovery as a form of responsibility and obligation of the state and mining companies in Indonesia. *Second*, to find a form of compliance with environmental restoration carried out by PT Meares Soputan Mining and PT Tambang Tondano Nusajaya in North Sulawesi. *Third*, to find and formulate an ideal model for the implementation of environmental recovery activities by mining companies in North Sulawesi.

This type of research is normative with the support of empirical data. The approach used is a philosophical approach, a statutory approach, a conceptual approach, and a case approach. The research was conducted qualitatively by relying on primary legal materials and secondary legal materials. Legal materials were analyzed descriptively qualitatively with content analysis method.

The results of the study show: *first*, the essence of environmental recovery as a result of mining activities is to rebalance the environmental ecosystem after mining activities. Therefore, environmental restoration is the responsibility of the state as stated in Article 2 letter a of Law No. 32 of 2009 which relies on the nature of the control of natural resources by the State in Article 33 Paragraph 3 of the 1945 Constitution, the realization of which is carried out by the government, regional governments. and the person in charge of the business and/or activity. *Second*, PT Meares Soputan Mining and PT Tambang Tondano Nusajaya have carried out environmental restoration activities in the form of: mine reclamation, restoration of biodiversity through ebony conservation programs, as well as implementing Corporate Social Responsibility (CSR) and partnerships with the government and the community. *Third*, the ideal concept is in the form of: *first*, reconstructing the regulation of environmental cost norms by including using the Environmental Management Accounting (AML) method. *Second*, strengthening the constitutional rights of communities around the mine in accordance with the decision of the Constitutional Court (MK) Number: Number 21-22/PUU-V/2007.

Keywords: responsibility, mining company, environmental recovery.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR GRAFIK	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	26
C. Tujuan Penelitian	27
D. Manfaat Penelitian	27
E. Orisinalitas Penelitian	28
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	35
A. Konsep dan Hakikat Tanggung Jawab.....	35
1. Hakikat Hukum	35
2. Hakikat Tanggung Jawab	38
3. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab Hukum	45
a. Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan	45
b. Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab	46
c. Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab	47
d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak	47
e. Tanggung Jawab Dengan Pembatasan	48
B. Hakikat Penguasaan Sumber Daya Alam Oleh Negara.....	49
C. Prinsip-Prinsip Lingkungan Hidup (PPLH)....	60
D. Pemulihan Lingkungan Hidup dan Hak Atas Lingkungan	68
E. Prinsip dan Landasan Hukum Pengelolaan Pertambangan	73
F. Kontrak Karya dan Izin Pertambangan Lainnya Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertambangan Minerba....	80

G.	Pengawasan Terhadap Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batu Bara	86
H.	Audit Lingkungan Sebagai Instrumen Pengawasan Lingkungan Hidup	92
I.	Kerangka Teori.....	99
	1. Teori Tanggungjawab Korporasi	99
	2. Teori Pembangunan Berkelanjutan	108
	3. Teori Maksimalisasi dan Keseimbangan	111
	4. Teori Analisis Ekonomi terhadap Hukum	113
	5. Teori Rumusan Norma Hukum	127
	6. Teori Biaya Lingkungan	138
J.	Kerangka Pikir Penelitian	140
K.	Definisi Operasional	143
BAB III	METODE PENELITIAN	145
A.	Tipe Penelitian	145
B.	Pendekatan Penelitian	146
C.	Lokasi dan Tempat Penelitian	146
D.	Populasi dan Sampel	147
E.	Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	147
F.	Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	148
G.	Analisis Bahan Hukum	149
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	150
A.	Hakikat Pemulihan Lingkungan Hidup dalam Kegiatan Pertambangan.....	150
	1. Pemulihan Lingkungan Hidup Sebagai Tanggung Jawab Negara (<i>State Responsibility</i>)	149
	2. Pemulihan Lingkungan Hidup Sebagai dan Kewajiban (<i>Liability</i>) Perusahaan Pertambangan.....	168
	3. Prinsip Pencemar Membayar Sebagai Sanksi Kepada Perusahaan Pertambangan Dalam Pemulihan Lingkungan Hidup.....	178
B.	Bentuk Pemulihan Lingkungan PT Meares Sopotan Mining dan PT Tambang Tondano Nusajaya di Sulawesi Utara.....	199
	1. Kegiatan Pemulihan Lingkungan Hidup Melalui Kegiatan Penghentian Pencemaran, Remediasi, Rehabilitasi dan Restorasi	204
	a. Penggunaan Lahan dan Pemulihan Keanekaragaman Hayati	209
	b. Bendungan Tailing dan Pengelolaan Limbah	

Lainnya	215
c. Manajemen Konflik Tambang Dengan Pendekatan CSR dan Kemitraan	218
2. Hasil Pengawasan Terhadap Pemulihan Lingkungan PT MSM dan PT TTN	224
C. Konsep Ideal Pemulihan Lingkungan Hidup Dalam Kegiatan Pertambangan di Sulawesi Utara.....	228
1. Rekonstruksi Pengaturan Norma Biaya Lingkungan Melalui Akuntansi Manajemen Lingkungan (AML)	234
2. Penguatan Hak Konstitusional Masyarakat Lingkar Tambang	248
BAB V PENUTUP	254
A. Kesimpulan	254
B. Saran	256
DAFTAR PUSTAKA	258

DAFTAR TABEL, GAMBAR, GRAFIK.

DAFTAR TABEL:

NO	KETERANGAN	HALAMAN
Tabel 1	Daftar Izin Usaha Pertambangan Kontrak Karya (KK) di Provinsi Sulawesi Utara	6
Tabel 2	Kontrak Karya PT MSM dan PT TTN	7
Tabel 3	Kontrak Karya PT MSM	8
Tabel 4	Kontrak Karya (KK) PT TTN	8
Tabel 5	Riwayat konflik warga, Pemprov Sulut dengan PT MSM dan PT TTN	14
Tabel 6	Status Ruang Izin Pertambangan berdasarkan Hasil Overlay dengan Peta Kawasan Hutan	17
Tabel 7	Daftar Nama Izin Usaha Pertambangan yang Terindikasi Berada Pada Kawasan Hutan Konservasi Provinsi Sulawesi Utara	17
Tabel 8	Daftar Nama Izin Usaha Pertambangan yang Terindikasi Berada Pada Kawasan Hutan Lindung, Provinsi Sulawesi Utara	18
Tabel 9	Pasal-pasal tanggung jawab (<i>responsibility</i>) dan juga kewajiban (<i>liability</i>) Negara dalam perlindungan dan pelestarian LH	150
Tabel 10	Pasal-pasal tanggung jawab (<i>responsibility</i>) dan juga kewajiban (<i>liability</i>) kepada perusahaan pertambangan dalam perlindungan dan pelestarian LH	168
Tabel 11	Pendapatan Pajak dan Non Pajak PT MSM dan PT TTN (2012-2016)	202

Tabel 12	Kegiatan Eksplorasi PT MSM dan PT TTN	203
Tabel 13	Pembukaan dan Penggunaan Lahan)	206
Tabel 14	Reklamasi Lahan	207
Tabel 15	Biaya Lingkungan	208
Tabel 16	Skor Lingkungan Hidup Pada Penggunaan Lahan dan Keanekaragaman Hayati	214
Tabel 17	Pengenaan Biaya Lingkungan Dalam Peraturan PerUUan	242

DAFTAR GAMBAR

NO	KETERANGAN	HALAMAN
Gambar 1	Gambaran Tambang Tokatindung oleh PT MSM dan PT TTN	199
Gambar 2	Produksi dan Penjualan PT MSM dan PT TTN (2013-2016)	201
Gambar 3	Pengendalian erosi dan sedimentasi di areal terganggu PT MSM dan PT TTN	210
Gambar 4	Kegiatan penghijauan pada lahan bekas tambang	210
Gambar 5	Penghijauan pada areal bekas tambang	211
Gambar 6 Kiri	lahan hijau pada areal bekas tambang	212
Gambar 7 Kanan	petugas mencatat tanaman pada areal bekas tambang	212
Gambar 8, 9,10	Pembibitan dan penghijauan pada areal bekas tambang PT MSM dan PT TTN	212

Gambar 11	Reklamasi Progressif	213
Gambar 12	Pembuatan kolam endapan limbah tailing dari aktifitas tambang dan air limpasan waste dump PT MSM	217

DAFTAR GRAFIK

NO	KETERANGAN	HALAMAN
Grafik 1	Data Izin Usaha Pertambangan (IUP) Logam Tahun 2020	5
Grafik 2	Data Izin Usaha Pertambangan (IUP) Non-Logam dan Batuan Tahun 2020	5

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) di Indonesia, salah satunya melalui kegiatan usaha pertambangan mineral dan batu bara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 (selanjutnya disebut UU Minerba) selain harus bersandar pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD Tahun 1945), juga harus memperhatikan keberlangsungan ekosistem lingkungan hidup.

Pasal 33 tersebut menegaskan Indonesia sebagai negara dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah didasarkan pada potensi kekayaan alam, baik hayati maupun non-hayati yang dimiliki.¹ Dalam pemanfaatan sumber daya alam tersebut, peran negara sebagai regulator menjadi aktor utama dalam menjaga kelangsungan ekosistem dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)² tetap sejalan

¹ Tri Hayati. *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), hlm. 54

² Birkah Latif., S.M. Noor., Juajir Sumardi., dan Irwansyah, *Sustainable Development and Sea Protection: Trade on Fish and Fishery Product*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 343 (1), 2019, hlm. 206-209. Dapat diunduh di: https://www.researchgate.net/publication/337061782_Sustainable_development_and_sea_protection_Trade_on_fish_and_fishery_product.

dengan amanah yang digariskan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Pascaamandemen.

Dalam UU Minerba, tertuang pokok-pokok pikiran yaitu:³

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pelayatgunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama dengan pelaku usaha.
2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan ijin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
4. Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.

³*Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Minerba Di Kawasan Hutan Lindung*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, (Jakarta: 2013), hlm 67.

5. Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, prinsip lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Hidup (selanjutnya di sebut UUPPLH) menghendaki agar 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 lingkungan.⁴

Masifnya pencemaran terhadap sumber daya alam yang sebagian besar disebabkan oleh aktivitas manusia dan meningkatnya kesadaran akan berharganya nilai lingkungan menjadi dua faktor penting untuk memperhitungkan peran negara dalam persoalan atas kerugian

⁴ Penjelasan Umum Point 2 Paragraf 4, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

lingkungan. Negara tidak hanya menempati posisi sebagai wasit, yakni berperan sebagai regulator dan supervisor terhadap suatu sumber daya alam, namun juga perlu terlibat secara aktif dalam upaya pemulihan atas rusak atau musnahnya sumber daya alam tersebut.⁵

Secara konseptual, peran dan penguasaan atas pengelolaan sumber daya alam berada pada negara sebagai pucuk organisasi kekuasaan negara. Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa, cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak merupakan objek yang mempunyai sifat kepentingan publik (*public interest*). Dengan demikian, tidak ada hak kepemilikan selain negara, sebab objek tersebut merupakan domain *public goods* yang harus dapat diakses dan dimanfaatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶

Keberpihakan Pasal 33 UUD 1945 pada kepentingan rakyat juga salah satunya dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (25 Maret 2008), pada Paragraf [3.9], menyatakan bahwa, “... *dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut terdapat hak-hak ekonomi dan sosial warga negara sebagai kepentingan yang*

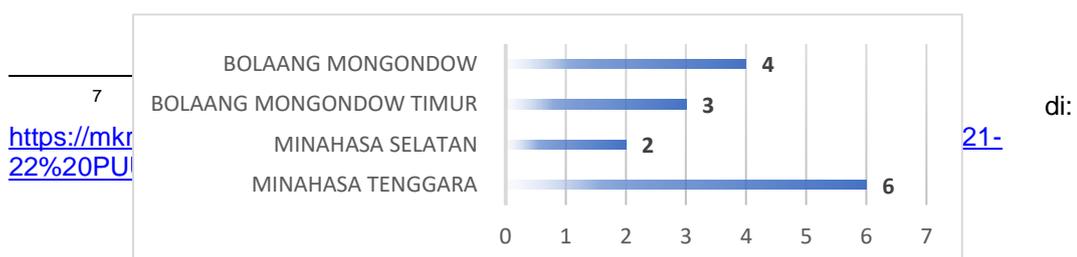
⁵ Dona Pratama Junaidi dan Andri G. Wibisana, *Konsep Gugatan Pemerintah Atas Pencemaran Lingkungan: Komparasi Antara Indonesia Dan Amerika Serikat*, Jurnal ARENA HUKUM Volume 14, Nomor 2, Agustus 2021, hlm 269.

⁶ Berbagai keinginan dan harapan terhadap peran negara dalam mengelola sumber daya alam adalah menjaga konsistensinya sebagai regulator agar sumber daya alam tidak hanya dikuasai oleh sekelompok investor atas nama negara sebagai kuasa pertambangan, serta mengelola secara berkesinambungan (*sustainable*) baik secara ekologis maupun secara ekonomis. *Lihat*, Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

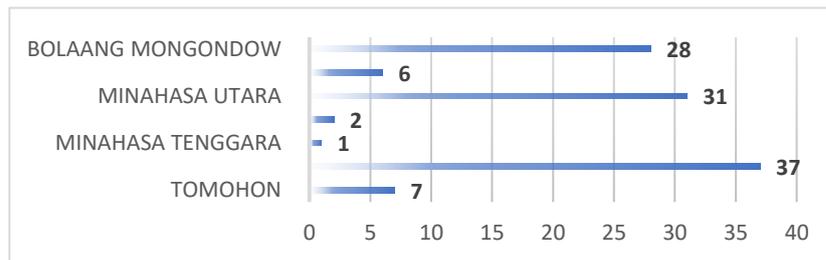
dilindungi oleh konstitusi melalui keterlibatan atau peran negara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 33 UUD 1945 adalah ketentuan mengatur tentang keterlibatan atau peran aktif negara untuk melakukan tindakan dalam rangka penghormatan (respect), perlindungan (protection), dan pemenuhan (fulfillment) hak-hak ekonomi dan sosial warga negara ”.⁷

Propinsi Sulawesi Utara adalah propinsi yang memiliki sumber daya alam melimpah sehingga sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan berkembang cukup baik. Sektor pertambangan di Sulawesi Utara mencapai luasan sekitar 517.825,38 hektar atau setara dengan 33 persen luas wilayah Sulawesi Utara yaitu 1.527.216 hektar. Kegiatan usaha pertambangan yang dominan di Sulawesi Utara adalah pertambangan emas, pasir besi, bijih besi, mangan, nikel, dan batuan galian C. Penguasaan wilayah pertambangan terbesar berada di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara seluas 83.058,97 hektar, disusul Kabupaten Minahasa Selatan 48.841,30 hektar, Kabupaten Kepulauan Talaud 47.918 hektar, dan Bolaang Mongondow Timur seluas 36.648,32 hektar. Kabupaten Minahasa 31.585,99 hektar, Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan 31.150,72 hektar, Kabupaten Minahasa Tenggara 26.965,81 hektar, serta Kabupaten Bolaang Mongondow 13.598,64 Ha (lihat grafik).

Grafik 1. Data Izin Usaha Pertambangan (IUP) Logam Tahun 2020



Grafik 2. Data Izin Usaha Pertambangan (IUP) Non-Logam dan Batuan Tahun 2020



Sumber Data: Dinas Energi Dan Sumber Daya Mineral Daerah, Provinsi Sulawesi Utara, 2020 (diolah)

Dari 144 IUP yang dikeluarkan Pemerintah Kota/Kabupaten di Sulawesi Utara, 62 di antaranya merupakan IUP untuk produksi emas. Sisanya 19 IUP untuk Pasir besi, 56 IUP batuan, 1 Nikel dan 1, Bijih besi. Saat ini perusahaan tambang yang berstatus IUP sebanyak 46 dan ada 6 perusahaan pemegang kontrak karya (lihat tabel).⁸

Tabel 1: Daftar Izin Usaha Pertambangan Kontrak Karya (KK) di Provinsi Sulawesi Utara

NO	NAMA PERUSAHAAN	LUAS (HA)	PERSETUJUAN KK	TAHAP KEGIATAN
1	PT. Newmont Minahasa Raya	340	B.43/Pres/II/1986 (Generasi IV)	Pasca Tambang
2	PT. J. Resources Bolaang Mongondow	58.150	B.143/Pres/3/1997 (Generasi VI)	Eksplorasi, Eksploitasi, Produksi

⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Laporan Kunjungan Kerja Komisi VII DPR RI Ke Provinsi Sulawesi Utara Reses Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2016-2017, Jakarta: 2017, hlm 1.

3	PT. Meares Sopotran Mining	8.959	B.43/Pres/II/1986 (Generasi IV)	Produksi
4	PT. Tambang Tondano Nusajaya	30.845	B.143/Pres/3/1997 (Generasi VI)	Eksplorasi, Produksi
5	PT. Gorontalo Sejahtera Mining	3.091	B.18/Pres/7/1994 (Generasi V)	Eksplorasi
6	PT. Tambang Mas Sangihe	82.080	B.143/Pres/3/1997 (Generasi VI)	Eksplorasi

Sumber Data: Dinas Energi Dan Sumber Daya Mineral Daerah, Provinsi Sulawesi Utara, 2020 (diolah)

Dua perusahaan diantara sekian banyak perusahaan tambang di Sulawesi Utara adalah PT Meares Sopotan Mining (selanjutnya disingkat PT MSM) dan PT Tambang Tondano Nusajaya (selanjutnya disingkat PT TTN). Kedua perusahaan itu adalah anak perusahaan PT Archi Indonesia Tbk (selanjutnya disingkat PT Archi). PT Archi merupakan salah satu penghasil murni emas (*pure-play gold producer*) terbesar di Indonesia dan Asia Tenggara. Berkantor pusat di Jakarta, Archi dimiliki secara mayoritas oleh PT Rajawali Corpora (“Rajawali”), sebuah perusahaan holding investasi di Indonesia yang memiliki portofolio berbagai bisnis di industri yang berbeda. PT Archi memiliki 100% Tambang Emas Toka Tindung, yakni tambang emas murni yang berlokasi sekitar 35km Timur Laut dari Manado, ibukota dari provinsi Sulawesi Utara, Indonesia, melalui anak usaha yang dimiliki sepenuhnya – PT Meares Sopotan Mining (“MSM”) dan PT Tambang Tondano Nusajaya (“TTN”).⁹ Sejarah pembukaan tambang PT MSM dan PT TTN dapat dilihat dalam tabel berikut:

⁹ Profil perusahaan dapat dilihat di: <https://archiindonesia.com/id/sekilas-perusahaan/>.

Tabel 2: Sejarah Kontrak Karya PT MSM dan PT TTN

TAHUN	KEGIATAN
1986	Penandatanganan Kontrak Karya PT MSM
1997	Penandatanganan Kontrak Karya PT TTN
1998	Persetujuan AMDAL PT MSM dan PT TTN
1999	Akuisisi cquired from Aurora Gold Limited
2006	Revisi FS (selesai)
2007	Konstruksi Pabrik dan Tambang PT MSM dimulai
2009	Persetujuan revisi AMDAL PT MSM dan PT TTN dari KLH RI
2011	Konstruksi dan pembangunan fasilitas selesai
2011	PT MSM dan PT TTN memulai operasi produksi sampai sekarang
2011	Pembakaran (<i>pouring</i>) Bullion perdana
2017	Persetujuan revisi FS dan AMDAL

Sumber: esdm.go.id, 2020.

Untuk PT MMS, mendapatkan konsesi dengan luas 8.969,00 (ha), berlaku dari tanggal 3 Februari 2015 sampai 5 Maret 2041 (perpanjangan KK, sedangkan PT TTN mendapatkan konsesi 30.838 (ha), mulai berlaku sejak 6 Desember 2017 sampai 10 Maret 2041 (perpanjangan KK).

Tabel 3: Kontrak Karya PT MSM

Jenis Perizinan	Nomor Perizinan	Tahapan Kegiatan	Kode WIUP	Komoditas Tambang	luas (ha)	Tgl berlaku	Tgl berakhir	Tahapan CNC	Wil Operasi
Kontrak Karya (KK)	323.K/30/DJB/2015	Operasi Produksi	1400002062 014121	Emas	8.969,00	03/02/2015	05/03/2041	-	- Kab. Minahasa Utara. - Kota Bitung

Sumber: MODI-ESDM.go.id.

Tabel 4: Kontrak Karya (KK) PT TTN

Jenis Perizinan	Nomor Perizinan	Tahapan Kegiatan	Kode WIUP	Komoditas Tambang	Luas (ha)	Tgl berlaku	Tgl berakhir	Tahapan CNC	Wil Operasi
Kontrak Karya (KK)	440.K/30/DJB/2017	Operasi Produksi	1400002062 014043	Emas	30838	06/12/2017	10/03/2041	-	- Kab. Minahasa Utara. - Kota Bitung

Sumber: MODI-ESDM.go.id.

Sejak awal pembukaan hingga beroperasinya tambang PT MSM dan PT TTN hingga saat ini, PT MSM dan PT TTN beberapa kali berkonflik dengan masyarakat sekitar tambang dan Pemerintah Propinsi Sulawesi Utara. Pada 2007 lalu, dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara DPR, PT MSM dan Gubernur Sulawesi Utara S.H. Sarundajang, di Gedung DPR RI, Jakarta, Selasa (30/01), PT MSM dinilai telah melanggar aturan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). Izin yang dikeluarkan untuk PT MSM sudah kadaluwarsa. Karena itu perusahaan ini tidak boleh melakukan kegiatan apa pun di pertambangan emas di Toka Tindung, Minahasa Utara, Sulawesi Utara. Dalam RDP tersebut tercatat PT. Meares adalah perusahaan pengelola tambang emas di Toka Tindung yang sudah beroperasi sejak 6 November 1986. Lahan eksplorasinya mencakup dua wilayah, yaitu Kota Bitung dan Minahasa Utara. Izin PT MSM kadaluwarsa karena perusahaan itu tidak melakukan aktivitas selama tiga tahun.¹⁰ Alasan penolakan lainnya adalah pabrik PT MSM di Toka Tindung hanya berjarak sekitar 4 km dari laut Lembeh—kawasan World Heritage Zone, taman laut warisan dunia yang ditetapkan UNESCO di mana terdapat ribuan spesies ikan endemik.

Meskipun ditolak warga dan Pemprov Sulut, akan tetapi pada 2008, Kementerian Negara Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) menerbitkan SK Nomor: 42.K/30.000/DJB/2008 Tentang Perpanjangan Kontrak Karya (KK) PT MSM yang sudah dimulai sejak tahun 1986

¹⁰ “Meares Langgar Aturan Lingkungan”, TEMPO.co (30/01/2007).

(Kontrak Karya melalui surat persetujuan Presiden RI No.B-43/Pres/11/1986). Kementerian ESDM berpijak pada Pasal 19 dan Pasa 20 PP Nomor 27 Tahun 1999 Tentang AMDAL, bahwa jika permohonan AMDAL tidak mendapat respon dalam jangka waktu paling lambat 70 hari sejak disampaikan, maka secara otomatis perusahaan sudah layak beroperasi. Apalagi Amdal pertama MSM sudah pernah disetujui pada tanggal 4 Juni 1998, namun karena ada persoalan lain, ijin Amdal tersebut tidak bisa dilaksanakan oleh Perusahaan. Terbitnya SK Kementerian ESDM ini bukannya mengakhiri polemik PT MSM dan PT TTN dengan warga, namun justru kembali memantik reaksi keras dari warga Sulut yang merasa aspirasi mereka diabaikan oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian ESDM.

Pada awal tambang PT MSM dibuka, luas areal tambang mencakup 14 desa antara lain Rinondoran, Kalinahu, Marinso, Pulisan, Wineru, Kampung Ambon Likupang, Likupang III, Kokole. Desa-desa tersebut telah mempersoalkan pengoperasian PT MSM yakni soal ganti rugi masalah tanah. Mereka menyatakan khawatir eksplorasi tambang emas memberi dampak buruk bagi kehidupan pertanian dan laut yang mereka huni sebagai sumber kehidupan.¹¹

Direktur Walhi Sulut saat itu, Carmelita Mamonto menyampaikan jika hasil studi Amdal atas limbah tambang emas tidak menunjukkan keamanan lingkungan. Dalam berbagai catatan pembuangan tailing

¹¹ “DPRD Sulut Tolak Tambang Emas di Hutan Lindung”, Kompas (09/04/2008).

limbah emas ke laut memunculkan bakal bencana luar biasa bagi kehidupan biota laut, sementara pembuatan tailing dam sangat berisiko. Dalam 15 tahun terakhir, terjadi kecelakaan besar terkait tailing dam sebanyak 2 kejadian setiap tahun. Ada juga 221 kasus yang menyebabkan kecelakaan, di antaranya karena kegagalan konstruksi, iklim dan gempa bumi. Beberapa kasus lain terjadi misalnya bulan Februari tahun 1994 di Afrika Selatan di mana 500.000 m³ lumpur mengalir sampai 2 km dan 17 orang meninggal. Bulan September 1995 sebanyak 50.000 m³ limbah tailing lepas dari dam, 12 orang mati. Desember tahun 1998 di Spanyol, sebanyak 50.000m³ air asam dan beracun tumpah dari tailing dam. Pada bulan April 1999 di Filipina, 700.000 ton tailing terkontaminasi sianida keluar dan 17 buah rumah terkubur.¹²

Kajian Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I pada tahun 2013 lalu menyoroti kelemahan UU Minerba. Dari sisi regulasi, seluruh substansi UU Minerba tidak mampu menerjemahkan dengan baik pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945. Seharusnya UU ini dapat memberikan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat yang terkait langsung dengan lingkungan dan sumber daya alam. UU ini juga tidak memberikan gambaran secara tegas tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam mewujudkan *good governance*. Yang paling utama

¹² *Ibid.*

adalah asas keadilan terhadap hak masyarakat dan pertimbangan atas keterbatasan daya dukung dan daya tampung lingkungan.¹³

Karakter UU Minerba lebih eksploitatif hanya mengenal satu istilah, “deposit”. Sepanjang ada deposit, kawasan manapun akan ditambang, darat, pesisir pantai, pulau-pulau kecil hingga laut. Tidak ada batas-batas yang ditentukan dalam UU Minerba untuk menimbang bahwa Indonesia adalah negara kepulauan dan kelautan. Celakanya, pesisir pantai dan laut tak hanya ditambang tapi juga tempat pembuangan limbah tambang.¹⁴ Kasus pencemaran Teluk Buyat, Teluk Senunu, Teluk Kao dan pencemaran lainnya yang telah terjadi tidak mampu dijawab oleh UU Minerba. Tidak hanya ekosistem laut yang hancur, jutaan nelayan dirugikan tak hanya material, resiko kehilangan nyawa pun ada kemungkinan.

UU Minerba menyebutkan ada pembatasan luas area konsesi, tapi tidak membatasi jumlah perizinan. Dengan hanya mempertimbangkan sistem administratif akan mendorong peningkatan izin. Padahal sebelum UU ini berlaku secara penuh sejak disahkan telah mencapai angka 8.000 buah (KK, PKP2B, KP dan SIPD) perizinan. Disini terlihat, bahwa UU Minerba lebih berupaya meningkatkan investasi semata dengan memberikan kemudahan bagi para pemodal. UU ini hanya mengatur keberlanjutan eksploitasi dan keuntungan jangka pendek yang diperoleh

¹³ “Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Minerba Di Kawasan Hutan Lindung”, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, *op.cit.*, hlm 46-47.

¹⁴ *Ibid.*

negara melalui pajak dan royalti. Apalagi semangat Otda tersalurkan disini dengan kewenangan pemerintah daerah (Propinsi dan Walikota/Kabupaten) mengeluarkan izin pertambangan.

Lebih ironis lagi, UU Minerba tidak akan mengakui adanya Hak-hak masyarakat termasuk hak masyarakat adat. Yang diatur hanya Hak dan Kewajiban bagi pemegang izin pertambangan. UU ini tetap tak mau mengakui bahwa rakyat memiliki hak untuk membuat keputusan, apakah investasi tambang dapat ditanamkan di tanah mereka atau wilayah-wilayah kehidupannya. Terkait tanahnya, rakyat hanya diberi 2 pilihan, menerima ganti rugi yang ditentukan sepihak oleh pemerintah/perusahaan atau jalur pengadilan. Jelas, ini pelanggaran atas kovenan internasional hak ekonomi, sosial dan budaya. Di pasal 162, terang-terangan sekali UU Minerba mengabaikan hak warga. Dalam pasal ini warga tidak diberikan kesempatan untuk menolak. Ketika warga berusaha mempertahankan hak-haknya, lalu dianggap menghalangi atau menghambat kegiatan pertambangan dapat dipidana paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp.100 juta.

Pasal 145 UU Minerba memang disebutkan tentang upaya perlindungan masyarakat. Hanya saja, perlindungan ini hanya dibatasi soal masyarakat terkena dampak negatif langsung kegiatan pertambangan, dalam hal ini hanya sebatas masyarakat sekitar atau wilayah konsesi pertambangan. Nyatanya, dampak pertambangan tak

mengenal batas konsesi, bahkan batas administrasi kabupaten, propinsi serta negara.

Hal sama bisa terjadi bagi setiap orang yang berupaya menghentikan kegiatan perusahaan yang telah mencemari atau merusak lingkungan. Pemerintah, perusahaan dan penegak hukum, terbuka menggunakan pasal ini tidak hanya untuk membungkam tapi juga mengkriminalkan warga. PT MSM belum memiliki badan hukum ketika KK-nya ditandatangani pada 1984.¹⁵ Lalu, AMDALnya kadaluarsa tapi perusahaan tetap beroperasi dan pemerintah membiarkan perusahaan melakukan konstruksi.¹⁶ Penolakan warga yang menolak PT. MSM beroperasi justru dikriminalkan. Empat orang digugat perusahaan di pengadilan Manado dengan tuduhan melakukan pengerusakan fasilitas perusahaan.¹⁷ Riwayat konflik PT MSM dengan warga dan Pemprov Sulut dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 5: Riwayat konflik warga, Pemprov Sulut dengan PT MSM dan PT TTN

NO	TAHUN	RIWAYAT KONFLIK
1	2006	Ratusan Nelayan Minahasa Utara membakar pos penjagaan PT MMS. Pembakaran akibat PT MSM akan membuka dermaga di Pantai R Kementerian LH melarang PT MSM membuang limbah tailing ke laut
2	2007	Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara DPR, PT MSM dan Gubernur Sulawesi Utara S.H. Sarundajang, di Gedung DPR RI, Jakarta, Pemprov Sulut melarang kegiatan tambang PT MSM karena iizn kadaluarsa. Sidang Paripurna DPRD Sulut menyatakan menolak kegiatan tambang PT MSM.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Siaran Pers JATAM, 2005. "Segera Hentikan Kegiatan PT. MSM".

¹⁷ *Ibid.*

3	2009	Tujuh LSM lingkungan; Jatam, Wahana Lingkungan Hidup(Walhi), Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (Kiara), Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KTNI), Indonesian Center for Environment Law (ICEL), Aliansi Masyarakat Menolak Limbah Tambang (Ammalta) dan Yayasan Suara Nurani Sulut, menyatakan meolak kegiatan tambang PT MSM.
4	2012	Aliansi Masyarakat Transparansi Indonesia (AMTI) dan Sulut Mining Watch (SMW) meminta PT MSM dan PT TTN menghentikan kegiatan tambangnya.
5	2018	Warga Pinasungkulan, Manado, memblokir jalan menuju PT MSM dan PT TTN. Aksi tersebut dilakukan warga, Pasalnya, karena pihak perusahaan belum melakukan perbaikan kerusakan rumah warga akibat <i>blasting</i> .
6	2021	300 penambang dan pemilik lahan di desa Tatelu, Kota Manado mendesak PT MSM dan PT TTN segera menarik alat berat dan menghentikan kegiatan pertambangan.
	2021	Komisi III DPRD Sulut memanggil PT MSM dan PT TTN karena ada keluhan dari warga rumahnya retak akibat kegiatan tambang PT MSM dan PT TTN.

Sumber: diolah dari sumber terkait

Konflik tersebut merupakan reaksi dari kegiatan tambang yang dianggap tidak ramah lingkungan dan melanggar hak-hak masyarakat. Aliansi Masyarakat Transparansi Indonesia (AMTI) dan Sulut Mining Watch (SMW), dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)/*Non Government Organization* (NGOs)/Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang selama ini kerap mengawal isu lingkungan di Sulawesi Utara menilai kegiatan pertambangan emas yang dilakukan anak perusahaan Rajawali Grup (sebelum dikuasai PT ARCHI Indonesia) di wilayah Toka Tindung Sulawesi Utara menimbulkan pencemaran dari limbah *Tailing Storage Facility* (TSF).¹⁸

Hal itu mengancam ekosistem dan kelangsungan hayati daerah ini ditambah berbagai persoalan serius lainnya terkait operasional perusahaan tambang pemilik kontrak karya. Fakta-fakta pencemaran

¹⁸ “Diduga Cemari Lingkungan, Tambang Emas Diminta Setop Beroperasi” Okezone (07/09/2012).

akibat aktivitas penambangan PT MSM/TTN misalnya di temukan di lokasi penambangan MSM yang sangat mencengangkan. Akibat pencemaran limbah TSF ekosistem di sekitarnya rusak dan tercemar. Misalnya, pohon-pohon di sekitar TSF sudah banyak yang kering, padahal pohon tersebut di sekelilingnya ada airnya, ini menandakan air tersebut beracun. Air yang terkontaminasi racun akan dapat merembes ke aliran air bawah tanah atau sumber mata air bawah tanah serta meresap melewati aliran sungai-sungai yang ada di sekitar tambang. Pada 15 Januari 2014 banjir bandang dan tanah longsor menerjang Kota Manado. Oleh warga Manado, peristiwa itu turut dipengaruhi aktifitas pertambangan PT MSM dan PT TTN yang banyak merambah hutan sehingga mengakibatkan daya tahan tanah menjadi lemah ketika hujan deras mengguyur dan menyebabkan banjir dan tanah longsor.

Selain itu, masyarakat merasakan langsung dampak ketika hujan tiba, Sungai Batupangah menjadi kotor dan sudah tidak layak digunakan untuk mencuci pakaian apalagi untuk konsumsi. Ternyata tidak saja ketika hujan, ketika belum hujan air kadang-kadang keruh dan kotor akibat kegiatan yang penambangan MSM/TTN di Pit Kopra. Keluhan masyarakat ini ternyata setelah ditelusuri penyebabnya karena MSM/TTN tidak mempersiapkan bangunan penahan sedimen di sekitar area sungai tersebut.

Dalam catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang merujuk pada data Ditjen Planologi Kemenhut (2014), areal konsesi PT MSM di

Toka Tindung berada pada kawasan hutan lindung yang seharusnya tidak bisa masuk dalam kawasan pertambangan, apalagi dengan sistem tambang terbuka, sebuah metode penambangan yang segala aktivitas penambangannya dilakukan di atas atau relatif dekat dengan permukaan bumi, dan tempat kerjanya berhubungan langsung dengan udara bebas. sehingga berstatus *overlay* dengan peta kawasan hutan (lihat tabel).

Tabel 6: Status Ruang Izin Pertambangan berdasarkan Hasil Overlay dengan Peta Kawasan Hutan

No	Provinsi	Hutan Konservasi		Juml Perusahaan	Luas (Ha)
		Juml Perusahaan	Luas (Ha)		
1	Gorontalo	11	17,048	19	37,899
2	Sulawesi Barat	19	49,975	34	126,650
3	Sulawesi Utara	9	2,922	49	40,254
TOTAL		39	69,945	102	204,803

Sumber: Ditjen Planologi KLHK (2014)

Tabel 7: Daftar Nama Izin Usaha Pertambangan yang Terindikasi Berada Pada Kawasan Hutan Konservasi Provinsi Sulawesi Utara

No	Kawasan Hutan	Perusahaan	Nama Perusahaan	Luas (Ha)	Kabupaten
1	Hutan Konservasi	IUP	DUTA KAYANA	236,55	Minahasa Utara
2	Hutan Konservasi	IUP	JECONIAH JAYA	354,36	Kepulauan Talaud
3	Hutan Konservasi	IUP	MONUMEN ENERGI NUSANTARA	27,40	Bolaang Mongondow
4	Hutan Konservasi	IUP	PANTAS INDOMINING	5,05	Minahasa Selatan
5	Hutan Konservasi	IUP	PERTAMBANGAN BUMI INDONESIA	220,29	Bolaang Mongondow

6	Hutan Konservasi	IUP	WAHYU PRADANA BINAMULIA	6,05	Selatan Minahasa Selatan
7	Hutan Konservasi	KK	J RESOURCES BOLAANG MONGONDOW	855,23	Bolaang Mongondow, BM Selatan, BM Timur.
8	Hutan Konservasi	KK	TAMBANG MAS SANGIHE	1.201,53.	Kep Talaud, Kep Sangihe
9	Hutan Konservasi	KK	TAMBANG TONDANO NUSAJAYA	15,61	Pusat Minahasa Utara, Kota Bitung.

Sumber: Ditjen Planologi KLHK (2014)

Tabel 8: Daftar Nama Izin Usaha Pertambangan yang Terindikasi Berada Pada Kawasan Hutan Lindung, Provinsi Sulawesi Utara

NO.	PERUSAHAAN	NAMA PERUSAHAAN	LUAS (Ha)	KABUPATEN	NO.	PERUSAHAAN	NAMA PERUSAHAAN	LUAS (Ha)	KABUPATEN
1	IUP	ANUGRAH JAYA	78,97	KEPULAUAN TALAUD	26	IUP	MAIRA ALAM SELARAS	1.581,17	BOLAANG MONGONDOW TIMUR
2	IUP	ARAFURA SURYA ALAM	850,31	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	27	IUP	MEITHA PERKASA UTAMA	5,05	BOLAANG MONGONDOW TIMUR
3	IUP	ARMADA INTI MALFUZHAT	3,34	MINAHASA SELATAN	28	IUP	MIKRO METAL PERDANA	0,51	MINAHASA UTARA
4	IUP	AURIUM GOLDENIA DENGKI	24,06	BOLAANG MONGONDOW UTARA	29	IUP	MINERALINDO REKSA UTAMA	550,46	KEPULAUAN TALAUD
5	IUP	AURIUM TAMBANG MOMENTO	87,45	BOLAANG MONGONDOW UTARA	30	IUP	MONUMEN ENERGI NUSANTARA	218,40	BOLAANG MONGONDOW
6	IUP	BOLMONG TIMUR PRIMANUSA RESOURCES	5.420,23	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	31	IUP	NIKITA GEMILANG INTI TAMBANG	1,77	MINAHASA SELATAN
7	IUP	BOROKO GOLDENIA SELARAS	977,54	BOLAANG MONGONDOW UTARA	32	IUP	PANTAS INDOMINING	515,02	MINAHASA SELATAN
8	IUP	BOROKO GOLDENIA SYNERGI	228,82	BOLAANG MONGONDOW UTARA	33	IUP	PERTAMBANGAN BUMI INDONESIA	2.315,64	BOLAANG MONGONDOW SELATAN
9	IUP	BUKO AURIUM MOMENTO	45,21	BOLAANG MONGONDOW UTARA	34	IUP	PESONA BINTANG	268,63	MINAHASA SELATAN
10	IUP	BUKO AURIUM PERSADA	8,31	BOLAANG MONGONDOW UTARA	35	IUP	PRIMA BANGUN PERSADA NUSANTARA	289,58	MINAHASA SELATAN
11	IUP	BUMI MONGONDOW RESOURCES	112,31	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	36	IUP	SATRIA BARA MAS	157,88	MINAHASA TENGGARA
12	IUP	BUMI SULAWESI PERSADA MINING	1.364,26	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	37	IUP	SINAR AMURANG ABADI	38,58	MINAHASA SELATAN
13	IUP	CAMINDO	1.347,55	MINAHASA UTARA	38	IUP	SINAR GUNUNG MOILE	81,42	KOTA TOMOHON
14	IUP	DAYATAMA MINERAL JAYA	6,93	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	39	IUP	SINAR TERANG LESTARI	1,77	MINAHASA TENGGARA
15	IUP	DELTA SARANA SENTOSA	164,41	MINAHASA SELATAN	40	IUP	SONOKELING BUANA	0,26	MINAHASA SELATAN
16	IUP	DUTA KAYANA	44,06	MINAHASA UTARA	41	IUP	SUKSES USAHA MANDIRI	267,98	KEPULAUAN TALAUD
17	IUP	ENJEKA FERONUSA	7,25	MINAHASA TENGGARA	42	IUP	SUMA HEKSA SINERGI(2)	10,19	BOLAANG MONGONDOW UTARA
18	IUP	FADDILA MAIRA AZIMA	121,16	BOLAANG MONGONDOW	43	IUP	TALUGON ROMA MINING	26,04	MINAHASA SELATAN
19	IUP	FERDINAN PITOI	0,00	MINAHASA TENGGARA	44	IUP	TOTABUAN MANDIRI	1.798,93	BOLAANG MONGONDOW SELATAN
20	IUP	FOR EL SHADAI	1.364,55	MINAHASA SELATAN	45	IUP	WAHYU PRADANA BINAMULIA	0,01	MINAHASA SELATAN
21	IUP	HAMPARAN PASIR BESI	1,26	BOLAANG MONGONDOW	46	KK	J RESOURCES BOLAANG MONGONDOW	2.549,91	BOLAANG MONGONDOW, BM SELATAN, BM TIMUR
22	IUP	HARUM INDO MINERAL	35,01	KEPULAUAN SANGIHE	47	KK	MEARES SOPUTAN MINING	1.163,22	KOTA BITUNG, MINAHASA UTARA
23	IUP	INDAH SARI	10,75	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	48	KK	TAMBANG MAS SANGIHE	8.434,98	KEPULAUAN TALAUD, KEPULAUAN SANGIHE
24	IUP	JECONIAH JAYA	2.088,55	KEPULAUAN TALAUD	49	KK	TAMBANG TONDANO NUSAJAYA	0,27	KOTA BITUNG
25	IUP	KUTAI SURYA MINING	216,80	BOLAANG MONGONDOW TIMUR				5.366,98	PUSAT MINAHASA UTARA, KOTA BITUNG

Sumber: Ditjen Planologi KLHK (2014)

Konflik tersebut adalah sebagian kecil dari rentetan konflik antara warga masyarakat dengan PT MSM dan PT TTN. Kegiatan tambang PT

MMS yang dianggap tidak ramah lingkungan juga beberapa kali menjadi objek sengketa di pengadilan, baik perdata, pidana maupun melalui Permohonan Pengujian Undang-Undang (PUU) di Mahkamah Konstitusi (MK). Seperti pada tahun 2010 lalu, kelompok masyarakat sipil seperti Wahana Lingkungan Indonesia (WALHI), Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI), Yayasan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Koalisi Untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Solidaritas Perempuan (SP), dan beberapa individu mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kegiatan PT MMS dan PT TTN dua diantara beberapa perusahaan tambang yang dipersoalkan karena dipandang tidak ramah lingkungan serta mengabaikan aspirasi warga yang berada pada lokasi tambang.

Dalam PUU tersebut pemohon menyoroti aktifitas tambang yang dilakukan oleh perusahaan tambang, dua diantaranya adalah PT MMS dan PT TTN di Sulawesi Utara. Dalam dalilnya, Pemohon memasukan surat pernyataan beberapa Kepala Desa/Hukum Tua yang menolak keras PT MSM dan PT TTN, serta surat pernyataan warga sekitar tambang tentang Dukungan terhadap Gubernur Sulawesi Utara menolak PT. MSM/TT dan Petisi terhadap sikap Menteri ESDM.¹⁹

Pemohon mempersoalkan Pasal 6 ayat (1) huruf e *juncto* Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 huruf b, dan Pasal 162 *juncto* Pasal 136 ayat (2) dalam

¹⁹ *Ibid.*

UU Minerba yang menjadi objek Pengujian Materiil merupakan sumber konflik di bidang pengelolaan sumber daya alam khususnya pertambangan, justifikasi bagi pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan dan cenderung merusak daya tampung dan daya dukung lingkungan, dan justifikasi atas tindakan sewenang-wenang Pemerintah dalam mengambil alih hak milik warga negara yang sesungguhnya dilindungi oleh konstitusi Republik Indonesia.

Dalam putusan Nomor: 32/PUU-VIII/2010²⁰ tersebut, MK menyatakan bahwa: Pasal 10 huruf b sepanjang frasa “...*memperhatikan pendapat...masyarakat...*” Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959) bertentangan secara bersyarat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “**wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak**”.²¹

Serta Pasal 10 huruf b sepanjang frasa “...*memperhatikan pendapat... masyarakat...*” Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik

²⁰ Putusan MK Nomor: 32/PUU-VIII/2010. Link dapat diunduh di: https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_32%20PUU%202010-%20TELAH%20BACA%204-6-2012.pdf

²¹ Point (2) putusan.

Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “**wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak**”.

Putusan MK tersebut secara konstitusional memberikan perlindungan hukum, kedudukan hukum (*legal standing*), dan posisi tawar (*bargaining position*) yang kuat kepada warga masyarakat yang berada di lokasi tambang untuk menyuarakan dan memperjuangkan aspirasinya apabila pemerintah hendak memberikan izin konsesi tambang kepada pihak tertentu. Meskipun penerbitan izin merupakan wewenang penuh pemerintah, namun aspirasi masyarakat sekitar tambang wajib didengar, apakah menyetujui atau menolak pembukaan tambang tersebut.

Putusan tersebut juga memerintahkan bahwa sebelum sampai pada proses mendapatkan IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi bagi para pelaku usaha di bidang pertambangan mineral dan batubara, negara c.q. Pemerintah harus melaksanakan terlebih dahulu kriteria-kriteria sebagaimana ditetapkan pada pertimbangan hukum Mahkamah di atas, sehingga sejak awal, penetapan suatu WP tidak hanya melalui proses koordinasi dengan pemerintah daerah dan konsultasi dengan DPR RI, namun juga telah melewati prosedur kewajiban untuk menyertakan pendapat, salah satunya adalah pendapat masyarakat, yang kesemuanya

diperlukan untuk menjamin adanya kepastian hukum yang adil bagi Pemerintah, masyarakat di wilayah pertambangan, masyarakat yang terkena dampak, dan pelaku usaha pertambangan.

Berdasar pada putusan tersebut, seyogianya tidak ada lagi konflik antara PT MSM - PT TTN dengan warga masyarakat yang berada di lokasi tambang. Akan tetapi, protes terhadap keberadaan PT MSM dan PT TTN masih terus dilakukan warga masyarakat. Hal ini menunjukkan ada masalah hukum serius terkait aktifitas pertambangan yang dijalankan oleh PT MSM dan PT TTN tersebut yang berpotensi mengarah pada terjadinya pengrusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup.

Berdasarkan penelusuran dan hasil investigasi Tempo dalam kurun 2017-2019, bahwa kerusakan lingkungan akibat adanya pengelolaan limbah (*tailing*) atas penambangan telah masuk dalam perhitungan lewat Analisa Dampak Lingkungan atau AMDAL. Salah satunya mengenai potensi kerusakan lingkungan hidup akibat limbah pertambangan atau tailing. Sesuai dengan temuan Badan Pemeriksa Keuangan yang dirilis pada 2017, nilai kerugian lingkungan mencapai 185 triliun.²² Selain itu, berdasarkan Catatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan per Januari lalu menunjukkan lahan yang berhasil direklamasi per tahun lalu baru 6.808 hektar. Sedangkan lahan bekas tambang di Indonesia

²² Majalah Tempo. 2019. "Menanggung Dampak Limbah Freeport," dikutip pada laman: <https://kolom.tempo.co/read/1169527/menanggung-dampak-limbah-freeport/full&view=ok> diakses 16 Februari 2020.

mencapai 557 ribu hektar.²³ Hal ini memperlihatkan perbaikan tata kelola pertambangan masih jauh dari memadai.

Kerusakan lingkungan hidup yang bersumber dari aktivitas penguasaan sumber daya alam yang dilakukan secara berlebihan dan tidak ramah lingkungan berdampak pada hilangnya akses rakyat terhadap sumber penghidupan. Selain itu, kondisi ini juga bermuara pada lahirnya bahkan meningkatnya tren bencana alam. Masih hangat diingatan bencana banjir bandang yang melanda Sulawesi Utara tahun 2019 lalu. Hampir seluruh wilayah Sulawesi Utara yang meliputi Kota Manado, Minahasa, Tomohon, Minahasa Selatan, Minahasa Utara, Bolaang Mongondow, dan Sangihe dilanda bencana banjir bandang dan tanah longsor. Tinggi banjir di bantaran sungai bahkan mencapai enam meter akibat kiriman air dari Minahasa.²⁴

Menurut laporan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI),²⁵ banjir bandang disebabkan kombinasi antara faktor alam dan antropogenik atau pencemaran yang terjadi karena ulah manusia. Seperti, aktivitas tambang, transportasi, dan pembakaran sampah. Kombinasi ini memicu terjadinya banjir bandang dan longsor yang masif. Potensi pengawasan pemerintah daerah setempat juga dapat dilihat dari banyaknya kepala daerah yang tersandung masalah hukum akibat aktivitas pengelolaan sumber daya

²³ Majalah Tempo. "Bopeng Bumi Karena Emas," dikutip pada laman: <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/87207/bopeng-bumi-karena-emas>.

²⁴ Liputan 6. 2019. Dikutip pada laman: <https://www.liputan6.com/news/read/3870574/banjir-bandang-itu-hanyutkan-ribuan-rumah-warga-di-manado> diakses 23 Februari 2019.

²⁵ Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). 2018. *Tinjauan Lingkungan Hidup: Bagaimana Masa Depan Keadilan Ekologis 2018?*. Jakarta: WALHI.

alam. Komitmen pemerintah untuk mengatasi problem kesenjangan dan krisis lingkungan hidup akibat aktivitas pertambangan, belum dibarengi dengan upaya pemulihan atas lingkungan hidup, hak sosial dan budaya masyarakat yang telah dihancurkan oleh model pembangunan atas nama pertumbuhan ekonomi.

Kondisi tersebut menunjukkan jika penambangan yang pragmatis secara berlebih serta pendekatan dan tujuan yang didominasi oleh keuntungan sesaat kini menjadi momok sekaligus aktor utama skala kerusakan dan dampak bawaan lingkungan hidup.²⁶ Berbagai kasus kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan pertambangan di Sulawesi Utara menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap kewajiban lingkungan kurang dilaksanakan. Padahal berbagai peraturan perundang-undangan telah mengatur kewajiban perusahaan pertambangan untuk melakukan pemulihan lingkungan sebagai akibat kegiatan pertambangan yang dilakukannya.

Tentunya dibutuhkan pola penanganan yang sistematis dan terpadu serta didukung pengawasan yang konsekuen dalam memastikan segala usaha pertambangan tetap berada pada koridor yang telah ditentukan ketentuan perundang-undangan. Mengingat esensi lingkungan hidup merupakan kehidupan yang melingkupi tata dan nilai-nilai kehidupan yang ada di dalamnya. Jika terjadi pengrusakan dan atau pencemaran lingkungan, maka salah satu bentuk Tanggung jawab perusahaan adalah

²⁶ Caras, Tamir, & Zohar Pasternak. 2009. "Long-term environmental impact of coral mining at the Wakatobi marine park, Indonesia." *Ocean and Coastal Management*, Vol. 52, no. 10, pp. 539-544.

melakukan pemulihan lingkungan. 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.

Pengaturan pemulihan lingkungan diatur dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang No 32 Tahun 2009 yang mewajibkan setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup. Bentuk pemullihan 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.

Beberapa peraturan turunan yang mengatur kegiatan pemulihan lingkungan diantaranya: PP 78 tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang, yang ditegaskan perusahaan tambang wajib menyampaikan rencana reklamasi bekas tambang paling lambat 30 hari kalender kerja sejak izin operasi diterbitkan. Peraturan Menteri ESDM Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan Yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batu Bara (selanjutnya disebut PERMEN ESDM No 26 Tahun 2018). Salah satu poin penting di

beleid ini, bahwa reklamasi dapat dilaksanakan dalam bentuk lain seperti pariwisata, sumber air atau pembudidayaan. Kemudian ada Keputusan Menteri ESDM 1827/K/MEM/30/2018 lampiran VI memuat tentang pedoman pelaksanaan reklamasi dan pascatambang pada kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Sebagai norma yang memayungi semua kebijakan negara yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan, maka UUPPLH menjadi acuan bagi undang-undang lainnya, termasuk didalamnya Undang-Undang No. 20 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (disingkat UU PMA), Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (disingkat UU PT), dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (disingkat UU Minerba) . Dengan kata lain, dalam hal pengelolaan pertambangan, mutlak penyesuaian dan harmonisasi antara ketentuan peraturan perundang-undangan terkait di bidang penyelenggaraan pertambangan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Apa hakikat pemulihan lingkungan sebagai bentuk tanggung jawab dan kewajiban negara serta perusahaan pertambangan di Indonesia?

2. Bagaimanakah bentuk tanggung jawab dan kewajiban pemulihan lingkungan oleh perusahaan pertambangan PT MSM dan PT TTN di Sulawesi Utara?
3. Bagaimanakah model ideal bentuk tanggung jawab dan kewajiban pemulihan lingkungan oleh perusahaan pertambangan di Sulawesi Utara?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami hakikat pemulihan lingkungan sebagai bentuk tanggung jawab dan kewajiban negara serta perusahaan pertambangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bentuk kepatuhan pemulihan lingkungan hidup yang dilakukan PT MSM dan PT TTN di Sulawesi Utara.
3. Untuk menemukan dan merumuskan model ideal pelaksanaan kegiatan pemulihan lingkungan oleh perusahaan pertambangan di Sulawesi Utara.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai kajian yang luas dan menyeluruh berkaitan dengan tanggung jawab perusahaan pertambangan terhadap pemulihan lingkungan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan referensi ilmiah bagi kegiatan studi hukum lingkungan dan pertambangan di Indonesia. Dua hal yang diharapkan dapat diperoleh dalam penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh para peneliti dan pihak-pihak yang tertarik mempelajari tentang hukum lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam untuk menambah informasi dan pengembangan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia dan ilmu pengetahuan hukum di masa mendatang di bidang tanggung jawab perusahaan pertambangan terhadap pemulihan lingkungan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar bagi para pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal menempatkan standar keberlanjutan sumber daya alam dan lingkungan terkait pemenuhan tanggung jawab pemulihan lingkungan sebagai landasan pertimbangan dalam pengelolaan sumber daya alam di bidang usaha pertambangan.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Tomi Risman, **“Pembebanan Biaya Lingkungan Pada Perusahaan Yang Melakukan Kegiatan Investasi Di Bidang Pertambangan Batu Bara”**, Disertasi Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2018. Disertasi ini meneliti tentang: 1) kedudukan dana lingkungan hidup terhadap pelaku investor di bidang pertambangan batu bara, 2) bagaimana bentuk Tanggung jawab Investor dalam pemulihan lingkungan hidup terhadap realisasi pembebanan biaya lingkungan hidup di bidang pertambangan batu

bara? dan 3) pengaturan yang seharusnya terhadap pembebanan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup pada kegiatan investasi pertambangan batu bara. Hasil penelitian menunjukkan: 1) kedudukan dana lingkungan dalam kegiatan investasi di bidang pertambangan batu bara merupakan bagian dari biaya produksi perusahaan yang masuk dalam biaya-biaya yang terdapat dalam Rencana Kerja Tahunan setiap perusahaan pertambangan batu bara yang wajib untuk dilaporkan setiap tahunnya yaitu rencana penggunaan dana serta realisasinya dalam pembiayaan pemulihan lingkungan; 2) Tanggung jawab perusahaan dalam pemulihan lingkungan hidup pada kegiatan investasi di bidang pertambangan batu bara terdiri dari Tanggung jawab untuk melakukan reklamasi terhadap lahan tambang dan Tanggung jawab untuk melakukan pemulihan lingkungan dalam hal terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan; 3) Pelaksanaan pembebanan dana lingkungan pada kegiatan investasi di bidang pertambangan batu bara dilakukan dengan menentukan adanya kewajiban bagi pelaku usaha untuk menempatkan dana jaminan pemulihan lingkungan untuk pemulihan lingkungan pada saat terjadinya pencemaran, dan biaya yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten atau Provinsi dapat digunakan langsung untuk biaya pemulihan kerusakan lingkungan, hal ini juga sejalan dengan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang disempurnakan dengan UU No.

32 tahun 2004, yang kemudian diperbaharui lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Letak perbedaan dengan penelitian ini adalah: penelitian Tomi Risman memfokuskan isunya pada pembebanan biaya lingkungan terhadap perusahaan pertambangan batu bara, sementara fokus isu penelitian ini adalah terkait Tanggung jawab perusahaan pertambangan terhadap pemulihan lingkungan.

2. Ronny Adrie Maramis, **“Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan”**, Disertasi Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2013. Disertasi ini meneliti tentang: 1) Tanggung jawab pemulihan lingkungan atas kegiatan investasi pertambangan dari negara dan badan usaha; 2) Keterkaitan antara konsep pembangunan berkelanjutan dan konsep hukum atas keberlanjutan sumber daya alam, sosial dan ekonomi, serta peran serta masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Tanggung jawab 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. Tanggung jawab pemulihan lahan pertambangan juga menjadi Tanggung jawab 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.

Letak perbedaan dengan penelitian ini adalah: penelitian Ronny Adrie mengkaji secara umum tanggung jawab pemulihan lingkungan dalam kegiatan investasi pertambangan. Sementara penelitian ini fokus mengkaji Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) 2 perusahaan tambang emas: PT Meares Sopotan Mining (MSM) dan PT Tambang Tondano Nusajaya (PT TTN) dalam melakukan pemulihan lingkungan di Sulawesi Utara.

3. Muhammad Ikhsan Lubis. **“Aspek Perdata dalam Perkara Eksploitasi Hutan dan Perusakan Lingkungan Hidup di Indonesia”**. Disertasi: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 2015. Disertasi ini meneliti tentang: 1) bagaimana penerapan sanksi perdata dalam perkara eksploitasi hutan dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia khususnya di Taman Nasional Gunung Leuser, Langkat, Sumatera Utara; 2) hambatan yang ditemui oleh pemerintah daerah dalam melakukan gugatan perdata pada perkara eksploitasi hutan dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia khususnya di Taman Nasional Gunung Leuser, Langkat, Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan: 1) upaya penerapan sanksi hukum perdata lingkungan sudah dibuatkan segala bentuk peraturan perundang-undangannya baik itu yang terjadi berupa pelanggaran ataupun kejahatannya dan haruslah berjalan berdampingan dengan hukum administrasi negara dan hukum pidana. Kepada pelaku perorangan ataupun perusahaan dapat dilakukan dengan tindakan berupa upaya preventif (pencegahan) maupun refresif (penindakan). 2) adapun penerapan sanksi perdata pada perkara eksploitasi hutan dan perusakan lingkungan hidup di kawasan Taman Nasional Gunung Leuser, Langkat, Sumatera Utara yang menjadi studi kasus penelitian yang penulis teliti ini, keputusan Pengadilan Negeri Stabat menyatakan bahwa tergugat diputuskan bersalah dan dikenai sanksi diwajibkan

mengganti kerugian dan pemulihan lingkungan hidup yang berdasarkan pada ketentuan Pasal 1243 dan Pasal 1365 KUHPerdota. Hambatan yang ditemui oleh pemerintah daerah dalam upaya yang dilakukan untuk menegakkan hukum perdata lingkungan adalah: biaya pemerintah daerah dalam penanganan penyelesaian kasus eksploitasi hutan dan perusakan lingkungan hidup sangatlah terbatas, masih timbulnya berbagai macam persepsi antara aparaturnya penegak hukum dalam memahami serta memaknai aturan hukum yang ada dan apabila suatu lingkungan hidup yang mana komponen di dalamnya telah mengalami eksploitasi dan perusakan, maka sangatlah sulit dan butuh biaya serta waktu yang lama untuk dapat mengembalikannya seperti sediakala.

Letak perbedaan dengan penelitian ini adalah: penelitian Ikhsan Lubis mengkaji tentang aspek perdata dalam perkara eksploitasi hutan dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia, sementara fokus isu penelitian ini adalah terkait Tanggung jawab perusahaan pertambangan terhadap pemulihan lingkungan.

4. Sutanto Pitta Maharani. 2019. **Pelaksanaan Putusan Hakim Mengenai Pembayaran Ganti Rugi dan/atau Biaya Pemulihan Lingkungan Hidup Atas Terkabulnya Gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.** (Disertasi: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada). Penelitian ini fokus pada

kajian yuridis dalam pelaksanaan putusan hakim mengenai pembayaran ganti rugi dan/atau biaya pemulihan lingkungan hidup atas terkabulnya gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dalam sengketa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dengan demikian, penelitian ini mengacu pada analisis terhadap upaya yang seharusnya dilakukan oleh KLHK agar putusan hakim tersebut dapat segera dilaksanakan berdasarkan kendala yuridis yang telah teridentifikasi. Tampak perbedaan mendasar antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Penelitian penulis beranjak pada aspek hukum atas pemulihan lingkungan sebagai objek utama yang menjadi tanggung jawab yang dibebankan pada perusahaan di bidang pertambangan.

Letak perbedaan dengan penelitian ini adalah: fokus isu penelitian Pitta Maharani adalah Pelaksanaan Putusan Hakim Mengenai Pembayaran Ganti Rugi dan/atau Biaya Pemulihan Lingkungan Hidup Atas Terkabulnya Gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sementara fokus isu penelitian ini adalah terkait Tanggung jawab perusahaan pertambangan terhadap pemulihan lingkungan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep dan Hakikat Tanggung Jawab

1. Hakikat Hukum

Secara etimologis, hukum adalah kata bahasa Indonesia yang diturunkan dari bahasa Arab "*al-hukmu*" yang berarti "peraturan". *Al-hukmu* kata kerjanya adalah '*hakama*' yang artinya memutuskan, memisahkan secara berkewenangan, berwibawa dan adil. Kata 'hukum' dalam bahasa Indonesia itu juga dipakai untuk menggantikan istilah Belanda "*recht*" yang berasal dari bahasa Latin "*rectum*" yang artinya lurus, pimpinan atau pemimpin. Dalam bahasa Latin, kata "*ius*" merupakan bagian dari kata "*iustitia*" yang selain berarti hukum berarti pula keadilan.²⁷ Dengan demikian, hukum berkaitan dengan keadilan. Berdasarkan keterangan di atas dapat dikatakan bahwa secara etimologis hukum adalah peraturan yang mengandung kewibawaan yang digunakan untuk memutuskan, memisahkan atau meluruskan suatu keadaan atau suatu peristiwa tertentu dengan tujuan untuk mendapatkan keadilan.

Pengertian tentang hukum selalu berbeda. Perbedaan tentang pengertian hukum selalu berubah, seiring dengan perkembangan zaman serta bersesuaian dengan perkembangan ilmu pengetahuan manusia dari

²⁷ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011), hlm. 147.

abad ke abad. Bicara tentang teori hukum berarti bicara tentang hukum.²⁸ Akan tetapi, kiranya perlu dipahami bahwa teori hukum tidak sama dengan ilmu hukum. Teori hukum bukanlah ilmu hukum. Sebaliknya, ilmu hukum bukanlah teori hukum. Hal ini dikemukakan karena pada umumnya teori hukum di identikkan atau dijumblingkan dengan ilmu hukum. Perbedaan mengenai pandangan hukum nyata dalam pengertian hukum tradisional dan hukum pada zaman modern. Pada zaman klasik manusia mengartikan hukum itu sebagai cerminan alam semesta. Pada zaman-zaman tradisional masyarakat menyebut hukum sebagai yang berhubungan langsung dengan yang adil atau etis, sedangkan pada zaman modern orang menyamakan hukum ketika mereka serta-merta menyebut negara atau undang-undang.²⁹

Pada hakikatnya, ilmu hukum mempunyai hakikat interdisipliner. Hakikat ini kita ketahui dari digunakannya berbagai disiplin ilmu pengetahuan untuk membantu menerangkan berbagai aspek yang berhubungan dengan kehadiran hukum di masyarakat.³⁰ Secara fungsional hukum itu dibentuk atau diciptakan semata-mata demi tujuan tertentu.³¹ Salah satu tujuan dari banyak tujuan hukum adalah mendapatkan atau menegakkan keadilan. Menggunakan teori kausalitas Aristoteles, ada empat sebab dalam realitas untuk mendefinisikan hukum antara lain: sebab yang berupa bahan (*causa materialis*), sebab yang

²⁸ Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm 11.

²⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 2003), hlm.75

³⁰ Irwansyah. 2020. *op.cit*, hlm. 3.

³¹ *Ibid.*

berupa bentuk (*causa formalis*), sebab yang berupa pembuat (*causa efisien*) dan sebab yang berupa tujuan (*causa final*). Hakikat hukum dapat diketahui dengan menggunakan kausalitas tersebut. Oleh karena itu, hukum ada karena terdapat *causa* (sebab) tertentu.³² Apabila hukum itu bertujuan untuk menertibkan masyarakat atau untuk mendapatkan keadilan, maka hakikat mendasar dari hukum adalah fungsi atau manfaatnya.

Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan sistem norma, sebuah sistem yang didasarkan pada keharusan-keharusan (apa yang seharusnya atau *das sollen*).³³ Norma merupakan produk pemikiran manusia yang sifatnya deliberatif. Sesuatu menjadi sebuah norma kalau memang dikehendaki menjadi norma, yang penentuannya dilandaskan pada moralitas maupun nilai-nilai yang baik. Menurutnya, pertimbangan-pertimbangan yang melandasi sebuah norma bersifat metayuridis. Sesuatu yang bersifat metayuridis tersebut bersifat *das sollen*, dan belum menjadi hukum yang berlaku mengikat masyarakat.

Dalam pemikiran Kelsen, norma hukum selalu diciptakan melalui kehendak.³⁴ Norma-norma tersebut akan menjadi mengikat masyarakat, apabila norma tersebut dikehendaki menjadi hukum dan harus dituangkan dalam wujud tertulis, dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dan memuat perintah. Pendapat Hans Kelsen ini mengindikasikan pikirannya

³² Hyronimus Rhiti, *Loc. Cit.*

³³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Terj. (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2006), hlm 12.

³⁴ *Ibid* hlm 13.

bahwa positivisme hukum menganggap pembicaraan moral, nilai-nilai telah selesai dan final manakala sampai pada pembentukan hukum positif. Oleh karena itulah penggalang katakata yang sangat terkenal dari Hans Kelsen: “*hukum ditaati bukan dinilai baik atau adil, tetapi karena hukum itu telah ditulis dan disahkan penguasa*”. Inilah salah satu teori yang diperkenalkan Hans Kelsen dalam Teori Hukum Murni (*The Pure Theory Of Law*).³⁵

Positivisme hukum dijabarkan secara mendalam dan rinci dari sisi filsafat oleh Kelsen. Penjelasan Kelsen bertitik tolak dari cara berfikir Immanuel Kant, lebih tepatnya Hans Kelsen memberi isi pada cara berfikir Immanuel Kant untuk selanjutnya, menjelaskan tentang positivism hukum. Immanuel Kant membagi bahwa kehidupan terbagi dua bidang: bidang fakta dan bidang seharusnya (ideal). Bidang fakta (alam nyata) sesungguhnya memuat hubungan sebab-akibat yang terjadi begitu saja, dan pasti akan terjadi seperti itu. Dalam hal ini bisa dicontohkan, apabila terjadi kalau orang diancam untuk menyerahkan sesuatu, pasti ia akan berikan. Dalam alam fakta ini tidak bisa dikatakan apabila seseorang dipaksa menyerahkan sesuatu seharusnya ia berikan.³⁶

2. Hakikat Tanggung Jawab

Secara harfiah, pengertian ‘tanggung jawab’ dapat ditemukan dalam kamus bahasa Indonesia yang memberikan pengertian tanggung

³⁵ FX Adji Samekto. *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan Pertama. (Bandar Lampung: Indepth Publishing bekerja sama Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang dan Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKPHAM) FH Universitas Lampung, 2013), hlm 49.

³⁶ *Ibid* hlm 50.

jawa sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Bertanggungjawab menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah berkewajiban untuk menanggung, memikul, menanggung segala sesuatunya. dan menanggung akibatnya.³⁷

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.

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.

³⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline. Diunduh pada laman website: <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>. Diakses 26 Februari 2020.

Responsibility berarti hal yang dapat dipertanggung jawabkan 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 pertanggung jawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggung jawaban politik.³⁸

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 perbedaan antara kasus ketika tindakan individu telah direncanakan dan dimaksudkan untuk efek tertentu dari perbuatan tersebut, dan kasus ketika tindakan seorang individu membawa 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.

³⁸ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 335-337.

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 bertanggung jawab jika akibat secara objektif 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 pertanggung jawaban terhadap kealpaan lebih merupakan pertanggung-jawaban absolut daripada culpability.³⁹

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.⁴⁰ Sanksi dilekatkan pada suatu tindakan yang akibatnya membahayakan telah ditimbulkan tanpa menghiraukan kehati-hatian yang diperlukan.

Hukum masyarakat modern tidak seluruhnya menolak prinsip tanggung jawab 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

³⁹ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 63.

⁴⁰ *Ibid.*

tindakan yang dalam keadaan normal, dapat menghindarkan akibat yang membahayakan tersebut.⁴¹

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.⁴² Hubungan tersebut ditentukan oleh aturan/tatanan hukum. Contohnya, pertanggung jawaban 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 kekayaan bersama dari para anggota korporasi tersebut. Dalam bahasa hukum, korporasi atau negara dipersonifikasikan; mereka adalah *juristic person* yang berlawanan dengan natural person, 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.⁴³

Biasanya, orang hanya bertanggung jawab terhadap perbuatannya sendiri, terhadap delik yang dilakukan sendiri, tetapi kasus-kasus tertentu di mana seseorang menjadi bertanggung jawab

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* Ed.7 – Cet. 16. (Yogyakarta: Gajdah Mada University Press, 2001), hlm 76

⁴³ *Ibid.* hlm, 63

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 Tanggung jawab seseorang bisa menunjuk delik yang dilakukan orang lain. Dalam ranah hukum perdata, Tanggung jawab 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 bertanggung jawab 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. Pertanggung jawaban 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 pertanggung jawaban

⁴⁴ *Ibid*, him 102.

individu tersebut memiliki karakter pertanggung jawaban absolut. Pertanggungjawaban kolektif selalu merupakan pertanggung jawaban absolut.⁴⁵

3. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab Hukum

a. 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.⁴⁶

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.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.* hlm. 64

⁴⁶ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), him. 73-79.

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

b. Praduga Untuk Selalu Bertanggungjawab

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 menghindari terjadinya kerugian.⁴⁷ 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

⁴⁷ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Get. II, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 21.

penggugat selalu terbuka untuk digugat balik oleh pelaku usaha, jika ia gagal menunjukkan kesalahan tergugat.

c. Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggungjawab

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 pertanggung jawabannya. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada konsumen.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

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 terdapat pengecualian-kecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya pada keadaan *force majeure*. Sebaliknya *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Menurut E. Suherman, *strict liability* disamakan dengan *absolute liability*, dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab, kecuali apabila kerugian yang timbul karena kesalahan pihak yang dirugikan sendiri. Tanggung jawab adalah mutlak.⁴⁸

e. 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.⁴⁹ Tanggung jawab dalam arti hukum adalah tanggung jawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajibannya, bukan dalam arti tanggung

⁴⁸ *Ibid*, hal. 23.

⁴⁹ Shidarta, *Op-Cit*, hal. 62.

jawab yang dikaitkan dengan gejolak jiwa sesaat atau yang tidak disadari akibatnya.

B. Hakikat Penguasaan Sumber Daya Alam Oleh Negara

Teori penguasaan negara dimaknai bahwa semua pengaturan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah pada gilirannya bermuara pada apa yang dikonsepsikan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).⁵⁰ Dalam konsep ini, Negara menjalankan fungsi maksimal tujuan utama negara-yang dituntut menjadikan pelayanan dan pengabdian yang berbasis pencapaian kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat sebagai kerangka utama penerapan praktek dan kebijakan negara. Doktrin *welfare state*, dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai Negara Bahagia atau Negara Kesejahteraan.

Pengaturan segala kegiatan kehidupan negara dalam konstitusi antara lain, untuk menjamin agar pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya selalu didasarkan pada ketentuan dan tujuan utama berdirinya suatu negara (*rechtsidee*), yakni pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Karena maksud tersebut, pemerintah juga berperan dalam pengelolaan barang dan hak milik yang dikuasai negara.⁵¹

Kranenburg⁵² berpendapat bahwa tujuan negara bukan sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie. *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, (Depok: Universitas Indonesia, 1998), hlm. 13.

⁵¹ Rachmat Trijono (ed). *Hak Menguasai Negara Di Bidang Pertanahan*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015), hlm. 2-3.

⁵² *Ibid.*

kesejahteraan warganya. Kesejahteraan pun meliputi berbagai bidang yang luas cakupannya, sehingga selayaknya tujuan negara itu disebut secara plural berdasarkan tujuan-tujuan negara (*rechtsidee*).

Negara dipandang hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara tersebut. Sehubungan dengan konsep negara kesejahteraan tersebut, maka negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban empat fungsi, yaitu:⁵³

- a. *The State as provider* (negara sebagai pelayan)
- b. *The State as regulator* (negara sebagai pengatur)
- c. *The State as entrepreneur* (negara sebagai wirausaha)
- d. *The State as umpire* (negara sebagai wasit)

Konsep negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat.⁵⁴ Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu: Demokrasi (*democracy*), Penegakan hukum (*rule of law*), Perlindungan Hak asasi Manusia, Keadilan Sosial (*social justice*) dan Anti-Diskriminasi.

Di Indonesia, konsepsi negara kesejahteraan secara tegas disebut dalam pembukaan. Konsep ini kemudian salah satunya dielaborasi dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai konsep ekonomi negara kesejahteraan, yaitu: ⁵⁵

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 5

⁵⁴ Irwansyah. 2020. *Op.Cit*, hlm. 116.

⁵⁵ *Ibid.*

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 4) 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.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam undang-undang.

Piet Thoenes memberikan definisi tentang *welfare state* sebagai berikut:⁵⁶

“Suatu bentuk masyarakat ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga negaranya dengan mempertahankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis.”

Beranjak dari konstruksi konsep hukum tersebut, maka substansi *welfare state* tertuju pada suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat semaksimal mungkin yang seluruh kebijakan dan pengaturan yang dijalankan pemerintah termasuk mengatur urusan aset dan kekayaan negara yang terkonsentrasi pada pencegahan agar rakyat

⁵⁶ Busyra Azheri dan Isa Wahyudi. *Corporate Social Reasponsibility: Prinsip, Pengaturan dan Implementasi* (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 5.

bebas dari kelaparan, penderitaan, kesulitan dan sejenisnya. Oleh karena itu, konsep *welfare state* cenderung masih menempatkan peran pemerintah yang cukup besar dalam urusan pelayanan masyarakat. Hal tersebut, disebabkan oleh amanah yang diemban negara untuk memastikan terwujudnya kesejahteraan masyarakat luas sehingga dalam menjalankan peran tersebut, negara benar-benar memiliki kedaulatan penuh.

Bagir Manan,⁵⁷ mencoba merinci pengertian hak penguasaan negara apabila dipahami secara umum, termasuk hal-hal diluar bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, maka unsur utama penguasaan negara adalah untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*). Dalam kerangka pemahaman tersebut dapat dikatakan bahwa dalam penguasaan itu, negara hanya melakukan *bestuursdaad* dan tidak melakukan *eigensdaad*.⁵⁸ Mengenai negara melakukan *bestuursdaad* tidak dijelaskan lebih lanjut, sebab itu adalah hal yang menarik untuk dikaji dalam upaya menemukan makna dan substansi konsep hak penguasaan negara.

Rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, secara tegas pula mengamanatkan kepentingan rakyat secara nasional bukan secara lokal sebagai berikut :

- 1) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, termasuk bahan galian dikuasai oleh negara. Pengertian dikuasai

⁵⁷ Bagir Manan, *Aspek Hukum Penguasaan Daerah atas Bahan Galian*. Seminar Nasional Pertambangan, (Bandung: LP-UNPAD, 1995), hlm. 2

⁵⁸ *Ibid.*

oleh negara ini, merupakan kreasi dan kecerdikan intelektual dari founding father, karena bila diamanatkan dengan dikuasai oleh pemerintah, maka bermakna dapat dikuasai baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Hingga amanat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat jadi hanya sekedar kemakmuran rakyat secara lokal (di daerah) tempat bahan galian itu berada.

- 2) Secara yuridis, amanat konstitusi yang hanya memberikan kuasa kepada negara, inipun tidak bersifat "*derivative*", yang bermakna tidak dapat dikuasakan kembali kepada siapapun, apalagi dilakukan hanya dengan dilandasi oleh suatu bentuk undang-undang. Akibat yuridisnya akan batal demi hukum, karena bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, yaitu konstitusi.
- 3) Pengertian dari, dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai amanat konstitusi ini bermakna:
 - (i) bahwa pemanfaatan bahan galian, adalah hanya satu tujuannya, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat seluruh Indonesia dan bukan untuk kemakmuran rakyat setempat. Kalau yang dimaksud kemakmuran rakyat setempat tentu dirumuskan dalam bentuk "kemakmuran masyarakat";

- (ii) bahwa hanya negara yang dapat menyelenggarakan kemakmuran rakyat secara nasional, karena hal ini memang merupakan tanggung jawab negara;
 - (iii) mengenai cara pemanfaatan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik dalam batang tubuh maupun penjelasan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dirinci dan dijelaskan secara tegas. Berarti untuk memanfaatkan kekayaan alam ini, maka terbuka peluang untuk dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama dengan negara, bukan dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini negara bertindak selaku “pemegang hak penguasaan” dari rakyat sesuai amanat konstitusi;
 - (iv) perlu mendapat perhatian, apakah hak penguasaan negara ini, mempunyai pengertian termasuk juga dapat dilaksanakan oleh perusahaan negara (BUMN).
- 4) Dalam rangka mempergunakan bahan galian untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ini. Pada dasarnya hak negara sesuai amanat konstitusi, hanya sekedar diberikan dalam bentuk hak penguasaan (penjabaran dari dikuasai oleh negara). Sedangkan mengenai kepemilikan bahan galian tetap berada pada seluruh rakyat atau bangsa Indonesia.

Eksistensi istilah sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai konsekuensi dari kata-kata “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan”, “dipergunakan” merupakan tujuan dari kata “dikuasai” sehingga keduanya mempunyai hubungan sebab akibat. Dengan demikian dapat dipahami bahwa kata “dipergunakan” sebagai akibat adanya “penguasaan negara”. Kedua aspek kaidah tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya merupakan satu kesatuan sistematik. Hak penguasaan negara merupakan instrumen, sedangkan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*). Istilah sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan kelanjutan atau normatifikasi dari beberapa istilah dalam alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara lebih spesifik penguasaan negara yang dikelola pemerintah pusat juga terkait dengan Hak Penguasaan Daerah yang antara lain penguasaan daerah juga terdiri atas bahan galian menurut Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan ditegaskan:

- 1) Terhadap bahan galian golongan c, menjadi kewenangan penuh Pemerintah Daerah Propinsi.
- 2) Terhadap bahan galian golongan b, tergantung pada ada tidaknya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat atau pelaksanaan penguasaan negara atas bahan galian golongan b dapat dilakukan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah Provinsi.

Peran utama negara yang dimaksud dalam konsep negara kesejahteraan amat erat kaitannya dengan hak penguasaan negara atas aset dan sumber daya negara yang harus dijalankan sesuai fungsinya yang menurut W. Friedmann, antara lain sebagai berikut:⁵⁹

- 1) Hak penguasaan negara memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.
- 2) Hak penguasaan negara, memberikan legitimasi bagi negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektivitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari gagasan ini, negara memiliki serangkaian kewajiban yang harus dilaksanakan guna menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi

⁵⁹ Tri Hayati, et. al., *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, 2005), hlm. 17.

kehidupan masyarakat yang salah satunya adalah dengan mengelola sistem ekonomi nasional. Mengingat strategisnya makna hak menguasai negara yang tercantum dalam Konstitusi, MK yang merupakan lembaga pengawal konstitusi juga mencoba menafsirkan konsep hak menguasai negara. Putusan MK terkait kasus-kasus pengujian undang-undang yang berhubungan dengan sumber daya alam seperti Perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air (UU SDA) menafsirkan mengenai “hak menguasai negara (HMN)” dengan pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelensdaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan.⁶⁰

Keputusan Nomor 3/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2011, MK mempertimbangkan bahwa, “...dengan adanya anak kalimat *“dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”* maka sebesar-besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...” Apabila penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat maka dapat memberikan makna konstitusional yang tidak tepat. Artinya, negara sangat mungkin

⁶⁰ Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004

melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶¹

Berbicara tentang hak penguasaan negara dan penggunaan sumber daya alam, erat kaitannya dengan konsep kedaulatan negara atas sumber daya alam yang pertama kali dikenal secara internasional melalui Resolusi Majelis Umum PBB 1803 pada tanggal 14 Desember 1962 tentang *“Permanent Sovereignty Over Natural Resources”*.

Salah satu prinsip kedaulatan negara ini adalah yang tercantum dalam angka 1, yang menyebutkan bahwa:

“The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned”.

Apabila diterjemahkan secara bebas, prinsip ini menjelaskan bahwa hak bangsa dan negara atas kedaulatan kekayaan dan sumber daya alam yang ada di wilayahnya harus dilaksanakan demi kepentingan pembangunan nasional dan demi kesejahteraan penduduk negara yang bersangkutan.

⁶¹ M. Akil Mochtar, *“Tata Kelola Sektor Migas Nasional yang Berkeadilan Sesuai Perspektif Konstitusi: Penjelasan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012,”* Disampaikan pada Diskusi Publik Seri Ke-VI dengan tema “Masa Depan Pengelolaan Migas Nasional Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh DPP Partai Golongan Karya di Jakarta, Selasa, 4 Desember 2012, hlm. 4.

Dalam pelaksanaan penguasaan negara, terdapat aspek-aspek kebijakan sebagai berikut:

- a. Pengaturan (*Regeleensdaad*),
- b. Pengurusan (*Bestuursdaad*),
- c. Pengelolaan (*Beheersdaad*), dan
- d. Pengawasan (*Toezichthoudensdaad*),
- e. Keputusan/penetapan (*Beschiking*),

Makna penguasaan negara berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-I-2003 tanggal 21 Desember 2004 menjabarkan bahwa penguasaan negara dimaknai sebagai rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelensdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶² Kelima bentuk penguasaan negara dalam putusan tersebut yaitu fungsi kebijakan dan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektivitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lalu bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas

⁶² Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

sumber daya alam sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar.⁶³

Amanat konstitusi adalah supaya negara melakukan pengelolaan langsung atas sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sumber daya mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang tak terbarukan juga termasuk dalam sumber daya alam yang harus dikelola secara langsung. Pengelolaan langsung oleh negara dapat diartikan sebagai pengelolaan langsung oleh organ negara, yaitu melalui Badan Usaha Milik negara (BUMN).⁶⁴

C. Prinsip-Prinsip Lingkungan Hidup (PPLH)

Prinsip atau asas hukum lingkungan merupakan satu kesatuan napas dengan doktrin pelestarian fungsi lingkungan hidup. Prinsip lingkungan hidup dalam UUPPLH menghendaki agar 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 lingkungan

⁶³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 paragraf [3.12] hlm. 101.
⁶⁴ Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 hlm. 101 Paragraf [3.12] disebutkan bahwa pengelolaan sumber daya alam secara langsung dapat diartikan dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui Badan Usaha Milik Negara.

Prinsip atau asas lingkungan hidup termuat dalam Pasal 2 UUPPLH bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. tanggung jawab negara;
- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;
- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. ekoregion;
- i. keanekaragaman hayati;
- j. pencemar membayar;
- k. partisipatif;
- l. kearifan lokal;
- m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- n. otonomi daerah.

Bagian penjelasan UUPPLH kemudian menjelaskan setiap asas atau prinsip itu:

- a. “asas tanggung jawab negara” adalah:⁶⁵
 - 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.
- b. “asas kelestarian dan keberlanjutan” adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi

⁶⁵ Asas Tanggung jawab Negara juga berarti Negara berTanggung jawab penuh terhadap pengelolaan, perlindungan dan pelestarian lingkungan. Segala resiko, kerusakan dan pencemaran lingkungan mutlak menjadi Tanggung jawab Negara.

dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

- c. “asas keserasian dan keseimbangan” adalah bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
- d. “asas keterpaduan” adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.
- e. “asas manfaat” adalah bahwa segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.
- f. “asas kehati-hatian” adalah bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- g. “asas keadilan” adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
- h. “asas ekoregion” adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.
- i. “asas keanekaragaman hayati” adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.
- j. “asas pencemar membayar” adalah bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan

pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.

- k. “asas partisipatif” adalah bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- l. “asas kearifan lokal” adalah bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.
- m. “asas tata kelola pemerintahan yang baik” adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
- n. “asas otonomi daerah” adalah bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain dari apa yang disebutkan diatas, menurut Koesnadi, beberapa ketentuan Undang-undang Lingkungan Hidup memuat prinsip-prinsip hukum lingkungan nasional maupun internasional yang mempunyai implikasi terhadap pembangunan nasional, yaitu:⁶⁶

- a. Wawasan Nusantara.
- b. Hak atas lingkungan yang baik dan sehat.
- c. Prinsip pencemar membayar.
- d. Prinsip insentif dan disinsentif yang diwujudkan dalam bentuk pungutan pencemaran.
- e. Sistem perizinan dan sanksi administrasi.
- f. Peran serta masyarakat.
- g. Keterpaduan.
- h. Ganti kerugian.
- i. Sanksi pidana.

⁶⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *“Peraturan-Perundang-Undangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Andal”*, Jakarta: Kantor Menteri Negara KLH, 1985.

Diantara sekian asas tersebut, peran serta masyarakat merupakan bagian penting dalam pengelolaan lingkungan hidup, terutama dalam mencapai pemenuhan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁶⁷ Dalam pengelolaan lingkungan hidup, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan karena pengelola lingkungan (pengambil kebijakan) biasanya dapat merumuskan persoalan biologis dan teknis secara efektif, namun tidak berhasil dalam menghadapi aspek-aspek sosial dan politik dalam pengelolaan lingkungan.⁶⁸ Hal ini yang membuat peran serta masyarakat menjadi faktor penting untuk memperkuat perspektif sosial maupun politik dalam pengambilan kebijakan. Sherry R. Arnstein menyebutkan bahwa tingkat tertinggi dalam peran serta adalah kontrol oleh masyarakat (*citizen control*).⁶⁹ Pentingnya kontrol oleh masyarakat dilandasi banyaknya kasus lingkungan hidup yang tidak diimbangi dengan kapasitas pengelola lingkungan hidup yang baik,⁷⁰ sehingga membuat upaya pelestarian dan pemulihan lingkungan hidup menjadi tidak optimal.

Prinsip lain yang tidak kalah penting adalah prinsip “pembangunan berkelanjutan” dan “berwawasan lingkungan”. Dua kata ini tidak bisa

⁶⁷ Hak untuk berperan serta didasarkan dari Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang diatur lebih lengkap pada Pasal 65 ayat (1), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dikutip dari Raynaldo Sembiring, “Menyoal Pengaturan Anti Eco-SLAPP Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009”, artikel dalam Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol 3, Issue 02, Maret 2017, hlm 2.

⁶⁸ Bruce Mitchell, dkk, *Pengelolaan Sumber Daya Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010), hlm. 254. Dalam Raynaldo, *Ibid.*

⁶⁹ Sherry Arnstein, “*Ladder of Citizen Participation*”, Journal of the American Institute of Planners, (November 2007), hlm. 217. *Ibid.*

⁷⁰ Ahmad Fauzi, dkk, *Status Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2010), hlm. 180-183. *Ibid.*

dipisahkan karena menjadi satu mata rantai yang saling terkait. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menegaskan adanya prinsip berkelanjutan yang terkandung dalam asas demokrasi ekonomi yang dianut oleh konstitusi. Pasal 33 ayat (4) tersebut menentukan bahwa *“perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip ... berkelanjutan, berwawasan lingkungan,...”*. Istilah pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan oleh *World Commission on Environment and Development (WCED)* dalam *Our Common Future* (laporan yang di dalamnya membahas berbagai program nyata dalam mengintegrasikan kepedulian lingkungan dan pembangunan ekonomi di tingkat internasional, nasional, dan lokal), didefinisikan bahwa *“Development that meets of the present without compromising the ability of the future generation to meet their own needs”*.⁷¹

Definisi tersebut secara harfiah berarti bahwa pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi mendatang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhinya. *Caring For the Earth* memberi pengertian pembangunan berkelanjutan sebagai:⁷²

“Improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystem. A Sustainable economy is the product of sustainable development. It maintains its natural resource base, it can continue to develop by adapting, and through improvements in knowledge, organization, technical efficiency, and wisdom”.

⁷¹ Mas Achmad Santosa, *Good Governance Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. 162.

⁷² *Ibid.*

(“Meningkatkan kualitas hidup manusia dengan tetap hidup dalam daya tampung ekosistem pendukung. Ekonomi berkelanjutan adalah produk dari pembangunan berkelanjutan. Ia mempertahankan basis sumber daya alamnya, dapat terus berkembang dengan beradaptasi, dan melalui peningkatan dalam pengetahuan, organisasi, efisiensi teknis, dan kebijaksanaan ”).

Selanjutnya *World Commission on Environment and Development*

(*WCED*)⁷³ mendefinisikan pembangunan berkelanjutan, bahwa:

*“Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.*⁷⁴

(“pembangunan yang memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri”).

Dari 5 (lima) dokumen yang dihasilkan pada UNCED, Santosa berpendapat bahwa terdapat 5 (lima) prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yaitu:⁷⁵

- a. Prinsip Keadilan antar Generasi (*Intergenerational Equity*). Prinsip ini berangkat dari suatu gagasan bahwa generasi sekarang menguasai sumber daya alam yang ada di bumi sebagai titipan untuk dipergunakan generasi yang akan datang. Keadaan demikian, menurut *Brown Weiss*, menuntut tanggung jawab dari generasi sekarang untuk memelihara peninggalan seperti halnya kita menikmati berbagai hak untuk menggunakan warisan bumi ini dari generasi sebelumnya.
- b. Prinsip Keadilan dalam Satu Generasi (*Intragenerational Equity*). Merupakan prinsip yang berbicara tentang keadilan di antara satu atau sesama (*single*) generasi, termasuk di dalamnya ketidakberhasilan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar lingkungan dan sosial, atau terdapat kesenjangan antara individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat tentang pemenuhan

⁷³

Dapat

dilihat

di:

<https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>.

⁷⁴ Koesnadi Harjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh Cetakan Ketujuh Belas, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hlm. 15

⁷⁵ Mas Achmad Santosa, *opcit*, hlm. 163-168.

kualitas hidup (*environmental and social quality of life*). Prinsip kedua ini sangat erat terkait dengan isu lingkungan dan *sustainability*, karena:

- 1) Beban dari permasalahan lingkungan dipikul oleh mereka (masyarakat) yang lemah secara sosial dan ekonomi.
 - 2) Kemiskinan menimbulkan akibat pada degradasi lingkungan. Masyarakat yang berjuang guna memenuhi kebutuhan dasar pada umumnya tidak memiliki serta memikirkan kepedulian lingkungan.
 - 3) Upaya-upaya perlindungan lingkungan dapat berakibat/berdampak pada sektor-sektor tertentu dalam masyarakat, namun disisi lain menguntungkan sektor tertentu yang lain.
 - 4) Tidak seluruh anggota masyarakat memiliki akses yang sama dalam mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang berdampak pada lingkungan.
 - 5) Tidak sedikit praktek-praktek pembangunan dan produksi yang tidak berkelanjutan mengakibatkan kerusakan sumber alam nasional atau sumber daya alam yang dipergunakan bagi hayat hidup orang banyak, seperti sungai.
- c. Prinsip Pencegahan Dini (*Precautionary Principle*). Di dalam praktek hukum di mancanegara, prinsip ini sebagai salah satu prinsip pembangunan berkelanjutan ketiga, telah diakui dalam bentuk putusan pengadilan (Mahkamah Agung), antara lain di Pakistan (kasus Wapda melawan Zehla Zia di tahun 1994), dan kasus *Leatch* melawan *National Parks and Wildlife Service and Shoahaven City council* di pengadilan *Land and Environment of New South Wales* tahun 1993. Prinsip ini mengandung suatu pengertian, apabila terdapat ancaman yang berarti atau ancaman adanya kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan (*irreversible*), ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya untuk mencegah kerusakan lingkungan tersebut. Dalam mendefinisikan prinsip tersebut, terdapat 3 (tiga) hal yang perlu menjadi pertimbangan untuk menentukan dimana prinsip *precautionary* ini perlu ditempuh atau diterapkan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Ancaman kerusakan lingkungan sangat serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*).
 - 2) Ketidakpastian pembuktian ilmiah (*scientific uncertainty*).
 - 3) Upaya pencegahan kerusakan lingkungan tersebut meliputi upaya pencegahan sampai dengan *cost effectiveness*.
- d. Prinsip Perlindungan Keanekaan Hayati (*Biodiversity Conservation*). Prinsip keempat ini adalah prinsip yang kelihatannya sebagai target utama dari pembangunan berkelanjutan, karena sumber daya ekologis (*ecological resources*) memberikan kita makanan dan obat-obatan, produk-produk industri, menjaga kesuburan tanah dan membersihkan air bersih. Prinsip perlindungan keanekaragaman hayati ini sangat terkait dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan lainnya (*intergenerational, intragenerational, precautionary*, dan internalisasi biaya lingkungan serta mekanisme insentif).
- e. Internalisasi Biaya Lingkungan dan Mekanisme Insentif. Prinsip pembangunan berkelanjutan *kelima* ini adalah internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif. Rasio pentingnya penekanan prinsip ini berangkat dari suatu keadaan dimana penggunaan sumber daya alam (*resource use*) kini merupakan kecenderungan atau reaksi dari dorongan pasar (*market force and opportunity*). Gagasan dari prinsip ini adalah biaya lingkungan dan sosial harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam tersebut. Sehingga yang terjadi adalah internalisasi eksternalitas dalam artian eksternalitas harus menjadi bagian dari pengambilan keputusan. Instrumen yang tersedia meliputi pengaturan (larangan dan sanksi), *charges, fees, leasing, perizinan, mekanisme property rights* dan lain-lain.

D. Pemulihan Lingkungan Dan Hak Atas Lingkungan

Pasal 28H UUD Tahun 1945 menegaskan jika hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi manusia.⁷⁶ Sebagai bagian dari rezim hak asasi manusia, maka negara harus

⁷⁶ Lihat juga: Pasal 9 Ayat (3) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁷⁷ Untuk memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut, setiap orang diberikan hak untuk mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan.⁷⁸ Dengan kata lain, tanpa adanya akses terhadap informasi, partisipasi, dan keadilan, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat akan sulit untuk dipenuhi.

Konferensi Internasional lingkungan hidup di Stockholm, Swedia pada tanggal 5 – 16 Juni 1972 yang terkenal dengan *United Nation Conference on Human Environment*⁷⁹ menjadi tonggak penting dan bersejarah bagaimana dunia melihat lingkungan hidup dalam perspektif hak asasi manusia. Konferensi berhasil melahirkan kesepakatan internasional dalam menangani masalah lingkungan hidup, dan mengembangkan hukum lingkungan hidup baik pada tingkat nasional, regional maupun internasional.

Deklarasi ini tidak saja menjadi tonggak bersejarah dalam peradaban modern, termasuk mengakui hak asasi manusia untuk menikmati lingkungan yang baik dan sehat atau hak perlindungan setiap orang atas pencemaran lingkungan atau *environmental protection*.⁸⁰ Serta

⁷⁷ Pasal 28 I Ayat (4) dan (5) dan Pasal 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁸ Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁷⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>. Data akses 15 Juli 2021 pukul 23.15 wita.

⁸⁰ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm 11.

membebaskan kewajiban untuk memelihara lingkungan hidup dan sumber kekayaan alam sehingga dapat dinikmati oleh generasi-generasi yang akan datang. Konferensi ini juga berpengaruh terhadap gerakan kesadaran lingkungan yang tercermin dari perkembangan dan peningkatan perhatian terhadap masalah lingkungan dan terbentuknya perundang-undangan nasional.⁸¹

Meskipun sebelum lahirnya Deklarasi Stockholm, beberapa Negara telah memiliki peraturan mengenai isu lingkungan hidup. Seperti “*National Environmental Policy Act 1969*” (NEPA/USA),⁸² “*Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren 1969*” (WVO)⁸³, dan “*Wet Inzake de Luchtverontreiniging 1970*”⁸⁴ (WLV/Belanda), serta “*Basic Law for Environmental Protection 1967*” (diubah tahun 1970, 1971 dan 1993/Jepang)⁸⁵. Namun demikian, betapa pun juga konferensi Stockholm lah yang menjadi puncak perhatian dan kesadaran manusia terhadap lingkungan, terutama permasalahan kesenjangan antara Negara maju dan Negara berkembang.⁸⁶

⁸¹ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Edisi Revisi, (Bandung: Alumni, 2001), hlm 24.

⁸² <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act> Data akses 15 September 2021 pukul 21.35 wita.

⁸³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002682/2009-12-03>. Data akses 15 September 2021 pukul 21.50 wita.

⁸⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002731/2016-04-14>. Data akses 15 September 2021 pukul 22.05. wita.

⁸⁵ <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/leaflet2.html>. Data akses 15 September 2021 pukul 22.15. wita.

⁸⁶ Siti Sundari Rangkuti, “*Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*”, (Surabaya: Airlangga University Press, 2000), hlm 28, mengutip Varindra Tarzie, “The Polutan of Property”, Newsweek, 1977, hlm. 27.

Dalam *International Covenant on Civil and Practical Right (ICCPR)*⁸⁷ atau Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, pada Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa: “*every human being has the inherent rights to life, ...no one shall be arbitrarily deprived of his life*”. Bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan tidak ada seorang pun bahkan negara juga tidak dapat sewenang-wenang menghentikan kehidupan seseorang. Maksudnya negara harus melakukan berbagai tindakan untuk melindungi kehidupan manusia, sehingga kerusakan lingkungan hidup tidak berakibat terusirnya penduduk dari tempat kehidupannya. Selain itu, juga dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rigths (ICESCR)*⁸⁸ atau Konvensi Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob) melalui Resolusi Majelis umum PBB No. 2000 A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966. Pada intinya kovenan tersebut menyatakan bahwa setiap bangsa memiliki *the rights of self-determination* yang menjadi dasar bagi setiap individu untuk mendapatkan status kehidupan sosial-ekonominya di tempat tinggalnya, termasuk mendapatkan ha katas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

ICESCR mengatur hak manusia untuk memperoleh lingkungan yang sehat. Langkah-langkah yang harus diambil oleh negara-negara pihak pada kovenan untuk mencapai realisasi penuh dari hak ini harus mencakup yang diperlukan, di mana salah satunya adalah peningkatan

⁸⁷ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Data akses 20 Agustus 2021 pukul 21.25 wita.

⁸⁸ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Data akses 20 Agustus 2021 pukul 21.30 wita.

semua aspek kebersihan lingkungan dan industri. Topik ini menjadi dasar hukum internasional pemberlakuan pembangunan yang menerapkan prinsip perlindungan terhadap hak asasi manusia dan lingkungan yang berkeadilan.

Pasal 12 ICESCR ini kemudian menginsiparasi konstitusi di beberapa negara di dunia yang memasukan klausul perlindungan lingkungan hidup. Pasal 35 Konstitusi Republik Korea Selatan⁸⁹ menyatakan, semua warga negara berhak atas lingkungan yang sehat dan menyenangkan. Negara anggota Uni Eropa seperti Spanyol juga mengatur hak atas lingkungan yang sehat dalam kontitusinya, dalam Pasal 45 Kontitusi Spanyol⁹⁰ mengatur setiap orang memiliki hak untuk menikmati lingkungan yang cocok untuk pengembangan orang tersebut serta kewajiban untuk melestarikannya. Ketentuan ini kemudian mengarahkan otoritas publik untuk memperhatikan penggunaan semua sumber daya alam secara logis untuk tujuan melindungi dan meningkatkan kualitas hidup dan melindungi dan memulihkan lingkungan.

Konstitusi Afrika Selatan tahun 1996⁹¹ juga memberi setiap orang hak atas lingkungan yang tidak berbahaya bagi kesehatan atau kesejahteraan mereka; dan untuk melindungi lingkungan, untuk

⁸⁹ <https://tatanegara.ui.ac.id/wp-content/uploads/2014/03/KOREA-SELATAN.doc>.

Data akses 20 Agustus 2021 pukul 21.35 wita.

⁹⁰ <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>. Data akses 20 Agustus 2021 pukul 21.40 wita.

⁹¹ <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1#:~:text=The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20South%20Africa%20C%201996%20was.the%20provisions%20of%20the%20Constitution.> Data akses 20 Agustus 2021 pukul 21.45 wita.

kepentingan generasi sekarang dan mendatang, melalui langkah-langkah legislatif dan lainnya yang wajar yang mencegah polusi dan degradasi ekologis; mempromosikan konservasi; dan mengamankan pembangunan yang berkelanjutan secara ekologis dan penggunaan sumber daya alam sambil mempromosikan pembangunan ekonomi dan sosial yang dapat dibenarkan.

E. Prinsip dan Landasan Hukum Pengelolaan Pertambangan

Usaha pertambangan merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tambang (bahan galian) yang terdapat di dalam bumi. 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; dan Pasal 1 butir (6) disebutkan Usaha Pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.⁹²

⁹² Lihat UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa usaha pertambangan bahan-bahan galian dapat dibedakan dalam:⁹³

- a. Pertambangan batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut dan batuan aspal. Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisi tumbuh-tumbuhan.
- b. Pertambangan mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta tanah air. Mineral adalah senyawa organik 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.

Berdasarkan Pasal 34 ayat (2) UU Minerba pertambangan mineral digolongkan atas:

1. Pertambangan mineral radioaktif;
2. Pertambangan mineral logam;
3. pertambangan mineral bukan logam;
4. pertambangan batuan.

Usaha Pertambangan ini dikelompokkan atas:

- a. penyelidikan umum, adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui kondisi geologi regional dan indikasi adanya mineralisasi;

⁹³ *Ibid.*

- 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 galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup;
- c. studi kelayakan adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara rinci seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan ekonomis dan teknis usaha pertambangan, termasuk analisis mengenai dampak lingkungan serta pencemaran pascatambang;
- d. 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;
- e. konstruksi adalah kegiatan usaha pertambangan untuk melakukan pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi, termasuk pengendalian dampak lingkungan;
- f. penambangan adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi atau menghasilkan mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya;
- g. pengolahan dan pemurnian, adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan;

- h. pengangkutan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk memindahkan mineral dan/atau batubara dari daerah tambang dan/atau tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan;
- i. penjualan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral dan batubara.

Kualifikasi kegiatan penambangan secara umum dikenal 2 (dua) jenis, yakni:

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.

Dalam Pasal 1 butir 6 (enam) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah diuraikan pengertian usaha pertambangan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa tahapan penyelidikan sebuah studi eksploitasi bahan galian menjadi suatu keharusan yang harus dilalui.

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 eksploitasi 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 eksploitasi 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 sampai kegiatan eksploitasi yang bersifat detail atau rinci. Secara teknis, yang membedakan kegiatan penyelidikan survei tinjau dengan eksploitasi detail adalah terletak pada:⁹⁴

1. Metode penyelidikan/ penelitian yang digunakan ;
2. Jenis percontohan;
3. Tingkat kerapatan contoh yang diambil.

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

⁹⁴ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010), hlm. 89.

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 setumpuk 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 rencana tambang tersebut layak untuk dilanjutkan atau tidak. Hal lain yang harus dipahami adalah studi kelayakan bukan hanya mengkaji secara teknis, atau membuat prediksi/proyeksi ekonomis, juga mengkaji aspek non teknis 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:⁹⁵

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 maupun non teknis, dapat segera ditanggulangi atau dicarikan jalan keluarnya;

⁹⁵*Ibid*, hlm. 97.

4. Bagi pemerintah, dokumen studi kelayakan, merupakan pedoman dalam melakukan pengawasan, baik yang menyangkut kontrol realisasi produksi, kontrol keselamatan dan kesehatan kerja, kontrol pengendalian aspek lingkungan dan lain-lain.

Menurut Undang-undang Pertambangan, usaha pertambangan dilakukan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Selain IUP ada Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Pasal 36 ayat (1) UU Minerba menegaskan bahwa IUP terdiri atas 2 (dua) tahap yaitu:

- a. IUP eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan;
- b. IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, yang diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan. Dalam memperoleh wilayah pertambangan, pemberian dilakukan secara lelang kepada pemegang IUP.

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. Selain itu, pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan, rencana reklamasi dan rencana pasca tambang dan pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pasca tambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pasca tambang.

F. Kontrak Karya dan Izin Pertambangan Lain Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertambangan Minerba

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).⁹⁶ Bagir Manan mengartikan izin dalam arti luas, yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁹⁷ Izin menyangkut boleh atau tidaknya suatu kegiatan atau perbuatan dilakukan. Sebagai instrumen dalam lapangan hukum administrasi Negara, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penekanannya ada pada

⁹⁶ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. (Jakarta Sinar Grafika, 2012), hlm 77.

⁹⁷ Bagir Manan, "Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945". Makalah tidak dipublikasikan. (Jakarta. 1995), hlm 8. Dalam Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 170

kata persetujuan, yang dikeluarkan oleh penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam kegiatan pertambangan, izin merupakan instrument penting untuk mengendalikan segala proses pertambangan dari awal sampai akhir. Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Perizinan Di Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara, membagi izin pertambangan ke dalam beberapa nomenklatur yaitu:

1. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi yang selanjutnya disebut IUP Eksplorasi, adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.
2. Izin Usaha Pertambangan Khusus Eksplorasi yang selanjutnya disebut IUPK Eksplorasi, adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.
3. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi yang selanjutnya disebut IUP Operasi Produksi, adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.
4. Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi yang selanjutnya disebut IUPK Operasi, adalah izin usaha yang

diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan kegiatan operasi produksi.

5. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang selanjutnya disebut IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, adalah izin usaha yang diberikan untuk membeli, mengangkut, mengolah, dan memurnikan termasuk menjual komoditas tambang mineral atau batubara hasil olahannya.
6. Izin Usaha Jasa Pertambangan yang selanjutnya disingkat IUJP, adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan usaha jasa pertambangan.
7. Wilayah Izin Usaha Pertambangan yang selanjutnya disingkat WIUP, adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUP.
8. Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus yang selanjutnya disingkat WIUPK, adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK

PERMEN ESDM ini tidak memuat nomenklatur tentang Kontrak Karya Pertambangan (selanjutnya disebut KK Pertambangan). KK Pertambangan di temukan dalam Pasal 1Ayat 6a UU Minerba No 3 Tahun 2020 bahwa Kontrak Karya yang selanjutnya disebut KK adalah perjanjian antara pemerintah dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melakukan kegiatan Usaha Pertambangan Mineral. Definisi yang sama ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96

Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, bahwa Kontrak Karya yang selanjutnya disebut KK adalah perjanjian antara pemerintah dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melakukan kegiatan Usaha Pertambangan Mineral.. Definiis KK Pertambangan dalam beleid ini menegaskan jika KK Pertambangan hanya dilakukan terhadap perusahaan berbadan hukum Indonesia.

Dalam Ketentuan Peralihan UU Minerba No 4 Tahun 2009, Pasal 169 yang menyebutkan bahwa Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlaltukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian (huruf a). Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan Negara (huruf b).

Pemegang kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah melakukan tahapan kegiatan eksplorasi, studi kelayakan, ltonstruksi, atau operasi produksi paling lambat 1 (satu) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini harus menyampaikan rencana kegiatan pada seluruh wilayah kontrak/perjanjian sampai dengan jangka waktu berakhirnya kontrak/ perjanjian untuk mendapatkan persetujuan pemerintah (Pasal 171 Ayat 1).

Dalam rezim UU Pertambangan No 11 Tahun 1967 Tentang Pertambangan, Kontrak karya adalah perusahaan pertambangan yang dilaksanakan melalui kerjasama dengan pihak asing sehingga dalam pelaksanaannya juga sangat berkaitan dengan UU penanaman modal yaitu UU No.25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Sebelum berlakunya UU No 4 Tahun 2009, pengaturan secara rinci tentang prosedur kontrak karya diatur dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1614 Tahun 2004 tentang Pedoman Pemrosesan Permohonan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara dalam rangka Penanaman Modal Asing dan Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/ M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya, dan Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara.

Pasca berlakunya UU Minerba No 4 Tahun 2009 yang diubah dengan UU No 3 Tahun 2020, maka ketentuan terkait hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis terhadap IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian kecuali yang ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

Khusus untuk IUP, berdasarkan UU Minerba Nomor 3 Tahun 2020, IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. Usaha pertambangan yang dimaksud disini adalah kegiatan dalam rangka

pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan, dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.

Pasal 36 UU Minerba No 3 Tahun 2020, IUP terdiri atas 2 tahap kegiatan, yaitu:

1. Eksplorasi, yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan;
2. Operasi produksi, yang meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemanfaatan, serta pengangkutan dan penjualan.

IUP dapat diberikan kepada: 1) Badan usaha, yaitu setiap badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah NKRI; 2) Koperasi; dan Perusahaan perorangan. IUP paling sedikit harus memuat:

1. Profil perusahaan;
2. Lokasi dan luas wilayah;
3. Jenis komoditas yang diusahakan;
4. Kewajiban menempatkan jaminan kesungguhan eksplorasi;
5. Modal kerja'
6. Jangka waktu berlaku IUP;
7. Hak dan kewajiban pemegang IUP;

8. Perpanjangan IUP;
9. Kewajiban penyelesaian hak atas tanah;
10. Kewajiban membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah, termasuk kewajiban iuran tetap dan iuran produksi;
11. Kewajiban melaksanakan reklamasi dan pascatambang;
12. Kewajiban menyusun dokumen lingkungan;
13. Kewajiban melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah IUP

G. Pengawasan Terhadap Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Menurut Harahap,⁹⁸ pengawasan (*controlling*) adalah keseluruhan sistem, teknik, cara yang mungkin dapat digunakan oleh seorang atasan untuk menjamin agar segala aktivitas yang dilakukan oleh dan dalam organisasi benar-benar menerapkan prinsip efisiensi dan mengarah pada upaya mencapai keseluruhan tujuan organisasi. Sedangkan menurut Maringan,⁹⁹ pengawasan adalah proses dimana pimpinan ingin mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan bawahan sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan. Selain itu menurut Dessler,¹⁰⁰ menyatakan bahwa pengawasan merupakan penyusunan standar - seperti kuota penjualan, standar kualitas, atau level

⁹⁸ Sofyan Harahap, *Sistem Pengawasan Manajemen*, (Jakarta: Quantum, 2009)

⁹⁹ Maringan Masry Simbolon,, *Dasar-dasar dan Administrasi Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 25.

¹⁰⁰ *Ibid.*

produksi; pemeriksaan untuk mengkaji prestasi kerja aktual dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan; mengadakan tindakan korektif yang diperlukan.

Menurut Schermerhorn dalam Ernie dan Saefullah,¹⁰¹ mendefinisikan pengawasan merupakan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan tersebut. Sedangkan menurut Mathis dan Jackson,¹⁰² menyatakan bahwa pengawasan merupakan sebagai proses pemantauan kinerja karyawan berdasarkan standar untuk mengukur kinerja, memastikan kualitas atas penilaian kinerja dan pengambilan informasi yang dapat dijadikan umpan balik pencapaian hasil yang dikomunikasikan ke para karyawan.

Pengawasan merupakan salah satu aspek penting dalam Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH). Pasal 4 UU PPLH menyebutkan bahwa Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH). meliputi: a). perencanaan; b). pemanfaatan; c). pengendalian; d). pemeliharaan; e). pengawasan; dan f). penegakan hukum. Pasal 63 Ayat 1 UUPPLH menyebutkan jika salah satu kewenangan pemerintah pusat Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan

¹⁰¹ Sofyan Harahap, *op.cit.*, hlm 16.

¹⁰² *Ibid.*

perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan pengawasan ini juga diturunkan ke Pemerintah Propinsi sebagaimana Pasal 63 Ayat 2 huruf l, serta juga menjadi kewenangan Pemerintah Kab/Kota sebagaimana Pasal 63 Ayat 3 huruf i.

Pengawasan hierarkis terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota sebagaimana disebut dalam Pasal 71 UUPPLH bahwa Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Ayat 1). Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Ayat 2). Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional (Ayat 3).

Pengawasan terhadap kegiatan pertambangan Minerba diatur dalam Pasal 6 Ayat 1 huruf l dan huruf q UU Minerba Perubahan bahwa Pemerintah Pusat dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, berwenang: l) melakukan pembinaan dan pengawasan

terhadap pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang dilakukan oleh pemegang Perizinan Berusaha. q) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Reklamasi dan Pascatambang.

Pengawasan pemerintah pusat terhadap kegiatan pertambangan Minerba tersebut dilakukan oleh Menteri sebagaimana disebut dalam Pasal 140 UU Minerba Perubahan bahwa Menteri melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IUPK, IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/ Perjanjian, IPR, SIPB, Izin Pengangkutan dan Penjualan, atau IUJP.

Jenis pengawasan tersebut sebagaimana disebut dalam Pasal 141 UU Minerba Perubahan bahwa Pengawasan atas kegiatan Usaha Pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IUPK, IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian, IPR, atau SIPB, antara lain:

- a. teknis Pertambangan;
- b. produksi dan pemasaran;
- c. keuangan;
- d. pengolahan data Mineral dan Batubara;
- e. konservasi sumber daya Mineral dan Batubara;
- f. keselamatan Pertambangan;
- g. pengelolaan lingkungan hidup, Reklamasi, dan Pascatambang;

- h. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;
- i. pengembangan tenaga kerja teknis Pertambangan;
- j. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat; dan
- k. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi Pertambangan.

Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf k dilakukan oleh inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ayat 2). Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, huruf h, huruf i, dan huruf j, dilakukan oleh pejabat pengawas Pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ayat 4). Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) dilakukan secara berkala dan laporan hasil pengawasannya disampaikan kepada publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ayat 6).

Pasal 141A UU Minerba Perubahan kemudian menyebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dan Pasal 140 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara menyebutkan bahwa Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Pengawasan tersebut diantaranya mencakup: konservasi sumber daya mineral dan batubara;. pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang.

Selain Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah sebagaimana disebutkan diatas, pengawasan terhadap kegiatan pertambangan Minerba juga diatur dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan Yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batu Bara. PERMEN ESDM tersebut mengamanahkan agar Pemegang IUP Eksplorasi, IUPK Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, dan IUPK Operasi Produksi dalam setiap tahapan kegiatan Usaha Pertambangan wajib melaksanakan kaidah pertambangan yang baik. Kaidah pertambangan yang baik tersebut meliputi: a). kaidah teknik pertambangan yang baik; dan b). tata kelola perusahaan pertambangan. Kaidah teknik pertambangan yang baik tersebut meliputi pelaksanaan aspek: a). teknis pertambangan; b). konservasi Mineral dan Batubara; c). keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan; d). keselamatan operasi pertambangan; e). pengelolaan lingkungan hidup

pertambangan, Reklamasi, dan Pascatambang, serta Pascaoperasi; dan f). pemanfaatan teknologi, kemampuan rekayasa, rancang bangun, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan.

Khusus Pengawasan terhadap kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah Kab/Kota, diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerinah Kabupaten/Kota. Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan terhadap penerbitan Izin Usaha Pertambangan.

H. Audit Lingkungan Sebagai Instrumen Pengawasan Lingkungan Hidup

Pasal 1 angka 28 UUPPLH No 32 Tahun 2009 mendefinisikan audit lingkungan sebagai “evaluasi yang dilakukan untuk menilai ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan hukum dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah”. Audit lingkungan merupakan instrumen pengelolaan lingkungan yang sifatnya sukarela. Dengan audit lingkungan dapat diketahui hasil pengelolaan lingkungan dalam jangka panjang.¹⁰³

Dalam UUPPLH, audit lingkungan diatur dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 52. Pasal 48 UUPPLH menyebutkan: “pemerintah

¹⁰³ R.M. Gatot Soemartono, Hukum Lingkungan Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm.184

mendorong penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup". Dari ketentuan Pasal 48 UUPPLH ini dapat diketahui bahwa audit lingkungan adalah instrument pengelolaan lingkungan yang bersifat sukarela. Namun demikian dalam keadaan tertentu audit lingkungan menjadi bersifat wajib seperti yang ditentukan Pasal 49 ayat (1) yaitu: Pasal 49:

- (1) Menteri mewajibkan audit lingkungan hidup kepada: a. usaha dan/atau kegiatan tertentu yang berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup dan/atau; b. penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menunjukkan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melaksanakan audit lingkungan hidup.
- (3) Pelaksanaan audit lingkungan hidup terhadap kegiatan tertentu yang berisiko tinggi dilakukan secara berkala.

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2013 Tentang Audit Lingkungan Hidup,¹⁰⁴ audit lingkungan digolongkan kedalam dua bagian; audit sukarela dan audit wajib (Pasal 4). Audit sukarela artinya audit yang dilakukan secara sukarela oleh orang atau badan hukum yang melakukan usaha dan/atau kegiatan lingkungan hidup. Sedangkan audit wajib adalah audit yang

¹⁰⁴ Permen ini sebagai pedoman pelaksanaan Pasal 52 UUPPLH No 32 Tahun 2009.

dilakukan terhadap usaha dan/atau kegiatan lingkungan hidup yang memiliki risiko tinggi. Kegiatan Berisiko Tinggi adalah Usaha dan/atau Kegiatan yang jika terjadi kecelakaan dan/atau keadaan darurat menimbulkan dampak yang besar dan luas terhadap kesehatan manusia dan lingkungan hidup (Pasal 1 angka 5). Dalam melakukan audit lingkungan, ada yang disebut auditor lingkungan hidup, yaitu seseorang yang memiliki Kompetensi untuk melaksanakan Audit Lingkungan Hidup. Ada juga Lembaga Penyedia Jasa Audit Lingkungan Hidup, yaitu badan hukum yang bergerak dalam bidang jasa Audit Lingkungan Hidup.

Keberhasilan penerapan audit lingkungan dalam pengelolaan lingkungan oleh suatu kegiatan atau usaha apabila ditunjang oleh hal-hal sebagai berikut:¹⁰⁵

1. Adanya dukungan pihak pimpinan yang berupa kesadaran yang tinggi terhadap lingkungan.
2. Apabila ada partisipasi dari banyak pihak maka dokumen audit lingkungan akan lebih sempurna dan valid.
3. Kemandirian dan objektivitas auditor dalam pelaksanaan audit lingkungan.
4. Adanya kesepakatan antara auditor dan perusahaan mengenai proses, prosedur, administrasi, dan pendanaan.

Dua definisi Audit Lingkungan yang dikembangkan oleh Thomson and Simpson, yaitu:¹⁰⁶

¹⁰⁵ Chafid Fandeli et.al, *Audit Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), hlm.5-6.

1. Sistem manajemen lingkungan adalah struktur pertanggungjawaban dan kebijakan perusahaan, praktik-praktik, prosedur, proses, dan sumber-sumber untuk melindungi lingkungan dan mengelola masalah-masalah lingkungan.
2. Audit Lingkungan adalah bagian integral dari sistem manajemen lingkungan yang digunakan oleh manajemen untuk menentukan apakah sistem pengendalian lingkungan perusahaan cukup untuk menjamin kepatuhan pada peraturan dan kebijakan internal.

Selanjutnya Thomson mengidentifikasi enam kategori aktivitas-aktivitas yang diklasifikasikan sebagai audit lingkungan:¹⁰⁷

1. *Compliance Audit*. Merupakan investigasi yang fokus utamanya adalah pada operasi perusahaan. Audit ini menilai apakah aktivitas-aktivitas berada dalam batas-batasan legal yang diperkenankan hukum dan peraturan atau tidak. *Compliance Audit* dibutuhkan pada saat kreditur atau investor memerlukan informasi untuk mengetahui apakah operasi perusahaan menyebabkan atau kemungkinan menyebabkan pelanggaran hukum dan peraturan tentang lingkungan. Audit jenis ini merupakan jenis audit lingkungan yang paling umum.

¹⁰⁶ Thomson, R.P., and T.E. Simpson. "Environmental Auditing", Internal Auditor, 1993, April, P.19-22.

¹⁰⁷ Thomson, R.P., and T.E. Simpson. "Environmental Auditing", Internal Auditor, 1993, April, P.19-22.

Compliance audit dikategorikan menurut tingkat detail usaha yang diperlukan dalam audit, yaitu:

- *Preliminary assesment*, disebut juga Document Review atau Destop Audit, digunakan untuk memberikan masukan pada bidang masalah yang potensial, khususnya yang memiliki proyeksi mengenai kondisi masa datang untuk dipertimbangkan perlunya penelaahan atau kaji ulang yang lebih intensif;
- *Environment audit*, merupakan audit yang lebih rinci dengan berfokus pada operasi perusahaan. Audit tipe ini mencakup verifikasi kepatuhan pada suatu peraturan. Sehingga auditor perlu menelusuri proses kepatuhan perusahaan melalui pernyataannya untuk menjamin kepatuhan perusahaan pada regulasi;
- *Environmental investigation* adalah penilaian intensif atas waktu dan tenaga kerja, yang dilakukan ketika tahap-tahap sebelumnya menunjukkan bahwa risiko adanya kontaminasi potensial atau dugaan ketidakpatuhan lainnya. Laporan auditnya mencakup interpretasi analisis teknis, seperti laporan laboratorium.

2. *Transactional Audit*, merupakan alat manajemen untuk menilai risiko lingkungan perusahaan bagi bank, agen, kreditur, yayasan, serta investor. Audit ini menentukan apakah tanah mengandung

bahan atau buangan beracun. Pihak-pihak eksternal perlu memahami risiko lingkungan perusahaan.

3. *Environmental Management System*, audit Jenis audit lingkungan ini memiliki fokus pada keseluruhan sistem manajemen lingkungan perusahaan. Audit ini memberikan informasi dan keyakinan kepada manajemen mengenai efektivitas sistem, pengendalian, dan prosedur untuk mematuhi kebijakan lingkungan perusahaan. Proses audit jenis ini dilakukan secara internal ketika proses Audit Lingkungan sudah matang daperusahaan menjadi yakin akan kepatuhan terhadap suatu peraturan.
4. *Pollution Prevention Audit*. Merupakan penilaian operasional yang digunakan untuk mengidentifikasi kesempatan-kesempatan meminimalkan buangan dan mengurangi polusi. Pencegahan polusi meliputi berbagai fasilitas pabrik yang mungkin menimbulkan polusi dalam berbagai media pada beberapa tahap operasi.
5. *Environmental Liability Accrual Audit*. Audit lingkungan ini merupakan akuntansi teknis dan review legal untuk mengakui, mengkuantifisir, dan melaporkan kewajiban yang menyangkut masalah-masalah lingkungan.
6. *Product Audit*. Merupakan penilaian dalam proses produksi suatu fasilitas perusahaan (mesin-mesin). Tujuan audit jenis ini adalah

memberikan keyakinan bahwa produk itu sesuai dengan ambang batas kimiawi dan sesuai dengan standar lingkungan.

Audit lingkungan memberikan manfaat bagi tata kelola lingkungan, termasuk kelestariannya, diantaranya:¹⁰⁸

1. *Liability Reduction*. Perbaikan-perbaikan atas kerusakan lingkungan sebagai akibat dari proses operasi perusahaan lebih baik dilakukan sebagai tindakan pencegahan terhadap tuntutan atas pelanggaran hukum lingkungan.
2. *Legal Protection*. Dengan melakukan praktik-praktik yang sesuai dengan persyaratan hukum dan standar lingkungan, kemungkinan adanya kegiatan yang dapat dikategorikan melanggar hukum lingkungan dengan berbagai tuntutan denda menjadi lebih kecil kemungkinannya.
3. *Cost reduction*. Semakin banyak informasi yang dimiliki oleh para manajer dan karyawan perusahaan, maka mereka akan semakin bertanggung jawab terhadap lingkungan sekitar perusahaan yang merupakan konsekuensi dari aktivitasnya. Hal tersebut akan berakibat pada perbaikan ke bawah melalui pengurangan biaya langsung.
4. *Insurance Premium Reduction*. Suatu perusahaan akan melakukan Audit Lingkungan jika telah memenuhi suatu persyaratan dari lembaga asuransi dan keuangan. Oleh

¹⁰⁸ *Ibid.*

karenanya perusahaan yang telah melakukan Audit Lingkungan akan memiliki risiko yang lebih kecil daripada perusahaan yang tidak melakukan Audit Lingkungan.

5. *Company Image*. Perusahaan yang melakukan Audit Lingkungan dapat membangun citra positif di mata masyarakat, karyawan, dan industri

I. Kerangka Teori

1. Teori Tanggung Jawab Korporasi

Terminologi tanggung jawab sosial korporasi atau *Corporate Social Responsibility* (selanjutnya disingkat CSR) bukanlah hal yang relatif baru dalam dunia usaha, literatur mengungkapkan bahwa evolusi konsepnya sendiri sudah berlangsung pada beberapa dekade-dekade. Pada sisi lain istilah CSR sendiri juga mengalami perubahan sejalan dengan perkembangan dunia usaha, politis dan pembangunan sosial serta hak asasi manusia (HAM). Selain itu terminologi CSR juga dipengaruhi oleh dampak globalisasi dan perkembangan teknologi informasi dan semua itu akan mencerminkan pemahaman terhadap pengertian CSR dalam konteks lokal.¹⁰⁹

CSR adalah komitmen perusahaan atau dunia bisnis untuk berkontribusi dalam pengembangan ekonomi yang berkelanjutan dengan memperhatikan tanggung jawab sosial perusahaan dan menitik beratkan

¹⁰⁹ Busyra Azheri dkk, 2008, *Op.Cit.*, hlm 41

pada keseimbangan antara perhatian terhadap aspek ekonomis, sosial dan lingkungan¹¹⁰

Definisi CSR menurut World Bank yaitu lembaga keuangan global merumuskan:

*“Corporate Social Responsibility is the commitment of business to contribute to sustainable economic development working with employees and their representatives, the local community and society at large to improve quality of life, in ways that are both good for business and good for development”.*¹¹¹

The European Commission memberikan pengertian tentang CSR sebagai berikut :

“Being socially responsible means not only fulfilling legal expectations, but also going beyond compliance and investing more into human capital, the environment and relations with stakeholders.”

CSR dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam pengertian yang luas CSR bertujuan untuk berlangsungnya *sustainable economic activity* sedangkan dalam pengertian yang sempit merupakan social responsibility dari perusahaan dalam hubungan perusahaan itu dengan pihak-pihak internal maupun eksternal.

CSR di Indonesia lebih dipopulerkan dengan istilah Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL).¹¹² Dalam hal pengaturan TJSL ini

¹¹⁰ Hendrik B. Untung, 2007, *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 12

¹¹¹ The Corporate Social Responsibility (CSR) Execution of Company by Financial Investment Company in West Sumatera. http://repository.unand.ac.id/818/1/ARTIKEL_DIPA_ANDA_LUSIA_2009.doc.

¹¹² Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

diatur didalam pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi:

“Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”.¹¹³

Menilik sejarahnya, gerakan CSR modern yang berkembang pesat selama dua puluh tahun terakhir ini lahir akibat desakan organisasi-organisasi masyarakat sipil dan jaringannya di tingkat global. Keprihatinan utama yang disuarakan adalah perilaku korporasi, demi maksimalisasi laba, lazim mempraktekkan cara-cara yang tidak fair dan tidak etis, dan dalam banyak kasus bahkan dapat dikategorikan sebagai kejahatan korporasi.¹¹⁴

Hingga dekade 1980-90 an, wacana CSR terus berkembang. Munculnya KTT Bumi di Rio pada 1992 menegaskan konsep sustainability development (pembangunan berkelanjutan) sebagai hal yang mesti diperhatikan, tak hanya oleh negara, tapi terlebih oleh kalangan korporasi yang kekuatan kapitalnya makin menggurita. Tekanan KTT Rio, terasa bermakna sewaktu James Collins dan Jerry Porras meluncurkan *Built To Last; Succesful Habits of Visionary Companies* di tahun 1994. Lewat riset yang dilakukan, mereka menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan

¹¹³ Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

¹¹⁴ Abdul Rauf, Marthen Arie dan Irwansyah, 2012, *Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan BUMN terhadap Stakeholder di Sulawesi Selatan*, Jurnal Penelitian Hukum (JPH) Volume 2 Nomor 1, hlm. 42-43.

yang terus hidup bukanlah perusahaan yang hanya mencetak keuntungan semata.

Sebagaimana hasil Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro Brazilia 1992, menyepakati perubahan paradigma pembangunan, dari pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) menjadi pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Dalam perspektif perusahaan, di mana keberlanjutan dimaksud merupakan suatu program sebagai dampak dari usaha-usaha yang telah dirintis, berdasarkan konsep kemitraan dan rekanan dari masing-masing stakeholder.

Ada lima elemen sehingga konsep keberlanjutan menjadi penting, di antaranya adalah ;

- a. Ketersediaan dana,
- b. Misi lingkungan,
- c. Tanggung jawab sosial,
- d. Terimplementasi dalam kebijakan (masyarakat, korporat, dan pemerintah),
- e. Mempunyai nilai keuntungan/manfaat.

Prinsip keberlanjutan mengedepankan pertumbuhan, khususnya bagi masyarakat miskin dalam mengelola lingkungannya dan kemampuan institusinya dalam mengelola pembangunan, serta strateginya adalah kemampuan untuk mengintegrasikan dimensi ekonomi, ekologi, dan sosial yang menghargai kemajemukan ekologi dan sosial budaya. Kemudian

dalam proses pengembangannya tiga stakeholder inti diharapkan mendukung penuh, di antaranya adalah; perusahaan, pemerintah dan masyarakat.

Dalam implementasi program-program CSR, diharapkan ketiga elemen di atas saling berinteraksi dan mendukung, karenanya dibutuhkan partisipasi aktif masing-masing stakeholder agar dapat bersinergi, untuk mewujudkan dialog secara komprehensif. Karena dengan partisipasi aktif para stakeholder diharapkan pengambilan keputusan, menjalankan keputusan, dan pertanggung jawaban dari implementasi CSR akan di emban secara bersama.

CSR sebagai sebuah gagasan, perusahaan tidak lagi dihadapkan pada tanggung jawab yang berpijak pada *single bottom line*, yaitu nilai perusahaan (*corporate value*) yang direfleksikan dalam kondisi keuangannya (*financial*) saja. Tapi tanggung jawab perusahaan harus berpijak pada *triple bottom lines*. Di sini *bottom lines* lainnya selain *finansial* juga adalah sosial dan lingkungan. Karena kondisi keuangan saja tidak cukup menjamin nilai perusahaan tumbuh secara berkelanjutan (*sustainable*). Keberlanjutan perusahaan hanya akan terjamin apabila, perusahaan memperhatikan dimensi sosial dan lingkungan hidup. Sudah menjadi fakta bagaimana resistensi masyarakat sekitar, di berbagai tempat dan waktu muncul ke permukaan terhadap perusahaan yang dianggap tidak memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi dan lingkungan hidupnya.

Apabila hendak menganut pemahaman yang digunakan oleh para ahli yang menggodok ISO 26000 *Guidance Standard on Social responsibility* yang secara konsisten mengembangkan tanggung jawab sosial maka masalah Social Responsibility akan mencakup 7 isu pokok yaitu:¹¹⁵

1. Pengembangan Masyarakat
2. Konsumen
3. Praktik Kegiatan Institusi yang Sehat
4. Lingkungan
5. Ketenagakerjaan
6. Hak asasi manusia
7. Organizational Governance (governance organisasi)

Sebagaimana diuraikan dalam ISO 26000 tersebut perusahaan diharapkan untuk mengembangkan secara konsisten mengenai pengembangan masyarakat, dalam hal keberadaan perusahaan tidak bias di pisahkan dengan masyarakat baik yang bersinggungan langsung maupun tidak langsung dengan perusahaan sehingga jika masyarakat disuatu daerah jika mengalami keterbelakangan maka jika suatu saat terdapat keadaan yang tidak diharapkan, maka besar kemungkinan pendekatan penyelesaiannya dengan jalan kekerasan bahkan untuk diajak berunding mengalami kesulitan serta jika masyarakat suatu kawasan maju maka akan relative kooperatif dalam upaya

¹¹⁵ Elita Rahmi. 2011. Standarisasi Lingkungan (ISO 26000) Sebagai Harmonisasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dan Instrumen Hukum di Indonesia. *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. (5), hlm, 211.

penyelesaiannya minimal dapat dilakukan dengan musyawarah untuk mencari penyelesaian.

ISO 26000 menerjemahkan tanggung jawab sosial sebagai tanggung jawab suatu organisasi atas dampak dari keputusan dan aktivitasnya terhadap masyarakat dan lingkungan, melalui perilaku yang transparan dan etis:¹¹⁶

- a. Konsisten dengan pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat;
- b. Memperhatikan kepentingan dari para stakeholder;
- c. Sesuai hukum yang berlaku dan konsisten dengan norma-norma internasional;
- d. Terintegrasi di seluruh aktivitas organisasi, dalam pengertian ini meliputi baik kegiatan, produk maupun jasa.

Berdasarkan konsep ISO 26000, penerapan sosial responsibility hendaknya terintegrasi di seluruh aktivitas organisasi yang mencakup 7 isu pokok diatas. Dengan demikian jika suatu perusahaan hanya memperhatikan isu tertentu saja, misalnya suatu perusahaan sangat peduli terhadap isu lingkungan, namun perusahaan tersebut masih mengiklankan penerimaan pegawai dengan menyebutkan secara khusus kebutuhan pegawai sesuai dengan gender tertentu, maka sesuai dengan konsep ISO 26000 perusahaan tersebut sesungguhnya belum melaksanakan tanggung jawab sosialnya secara utuh.

¹¹⁶ *Ibid.*

Ada empat skema yang bisa digunakan untuk menjalankan tanggung jawab sosial perusahaan sebagaimana yang disampaikan oleh *Corporate Forum For Community Development*.¹¹⁷

1. Kontribusi dalam program pengembangan masyarakat : Kontribusi pada pengembangan masyarakat banyak dipilih ketika komitmen ataupun kemampuan pemerintah dalam mendorong pengembangan masyarakat dipandang masih kurang.
2. Pendanaan kegiatan sesuai dengan kerangka legal. Pendanaan kegiatan dalam kerangka legal bisa dilakukan ketika pemerintah memiliki kerangka yang cukup kokoh untuk mengaturnya.
3. Partisipasi masyarakat dalam bisnis; Atmosfer desentralisasi telah mendorong politik identitas local diberbagai, karenanya cukup bijak bagi perusahaan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam berbagai kegiatan bisnis yang benar-benar bisa atau berpotensi dilaksanakan oleh mereka.
4. Tanggapan atas tekanan kelompok kepentingan; Tanggapan terhadap kelompok kepentingan khususnya LSM juga banyak dilakukan oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia, sesungguhnya semenjak 1997 berbagai tuntutan masyarakat atas operasi perusahaan ekstraktif di Indonesia merupakan hasil kolaborasi antara LSM dan masyarakat.

¹¹⁷ M. Su'aidy Hadi S. 2006. *Tanggung Jawab Social Perusaha Kontraktor Kontrak Kerjasama Dalam Bentuk Program Commmunity Deveopment sebagai wujud Implementasi Undang-Undang Migas*, (Tesis: PPs Universitas Brawijaya Malang), hlm. 41-42.

Menurut *Prince of Wales Internasional Business Forum*¹¹⁸ yang di Indonesia dipromosikan dengan aktif oleh Indonesia Business Link (IBL) ada lima pilar aktivitas Corporate Social Responsibility:

- a. *Building Human Capital*; Secara internal perusahaan dituntut untuk menciptakan Sumber Daya Manusia yang handal adapun secara eksternal, perusahaan dituntut melakukan pemberdayaan masyarakat yang biasa disebut *community development*.
- b. *Strengthening Economies*. Perusahaan dituntut untuk tidak menjadi kaya sendiri sementara komunitas lingkungan miskin.
- c. *Assesing Social Chesion*. Perusahaan dituntut untuk menjaga keharmonisan dengan masyarakat sekitar agar tidak menimbulkan konflik.
- d. *Encouraging Good Governance*. Dalam menjalankan bisnisnya perusahaan harus menjalankan tata kelola bisnis dengan baik.
- e. *Protecting Environment*. Perusahaan harus berupaya keras menjaga kelestarian lingkungan.

Setiap pelaku usaha memiliki pemahaman yang berbeda didalam melakukan kegiatan CSR secara umum bentuk tanggung jawab perusahaan digolongkan dalam empat bentuk:¹¹⁹

1. Pengelolaan lingkungan kerja secara baik;

Termasuk didalamnya penyediaan lingkungan yang aman dan nyaman sistem kompensasi yang layak dan perhatian terhadap

¹¹⁸ Teguh Sri Pambudi. *CSR; Sebuah Keharusan Dalam Investasi Sosial*, (Jakarta: Puspensos Depsos RI, 2006), hlm, 52

¹¹⁹ Hendrik Budi Untung. 2008, *Loc.Cit*.

kesejahteraan keluarga karyawan, sehingga terciptanya suatu kondisi lingkungan yang kondusif dalam bekerja.

2. Kemitraan antara perusahaan dengan masyarakat, khususnya masyarakat lokal;

Dalam hal ini wujud yang paling umum adalah program *community development* untuk membantu peningkatan kesejahteraan umum masyarakat setempat dalam kurun waktu yang cukup panjang.

3. Penanganan kelestarian lingkungan

Dimulai dari lingkungan perusahaan sendiri, termasuk melakukan penghematan penggunaan listrik, air, kertas dan lain-lain, sampai penanganan limbah akibat kegiatan perusahaan, agar tidak mencemari lingkungan sekitar kantor, lingkungan pabrik atau lingkungan lahan

4. Investasi social. Dalam hal investasi sosial sering diartikan secara sempit sebagai kegiatan amal perusahaan. Makna sesungguhnya adalah perusahaan memberi dukungan financial dan non-financial terhadap kegiatan sosial terhadap kegiatan sosial dan lingkungan yang dilakukan oleh kelompok atau organisasi lain yang pada akhirnya akan menunjang kegiatan bisnis perusahaan.

2. Teori Pembangunan Berkelanjutan

Tuntutan globalisasi, menuntut Indonesia untuk mengikuti perkembangan jaman tanpa melihat prospek kedepan. Perkembangan masyarakat yang serba instan dan asal jadi, budaya konsumtif telah

mendarah daging pada sebagian besar masyarakat Indonesia. Sedang sebenarnya, hakikat pembangunan adalah pembangunan yang berkelanjutan yang tidak parsial, instan dan pembangunan kulit. Adanya konsep *Sustainable Development* akan berusaha memberikan wacana baru mengenai pentingnya melestarikan lingkungan alam demi masa depan, generasi yang akan datang. Pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengkompromikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.¹²⁰

Pada prinsipnya, pembangunan berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Pembangunan yang berkelanjutan pada hekekatnya ditujukan untuk mencari pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun masa mendatang. Pembangunan yang pada dasarnya lebih berorientasi ekonomi dapat diukur keberlanjutannya berdasarkan tiga kriteria, yaitu:¹²¹

- a. Tidak ada pemborosan penggunaan sumber daya alam atau *depletion of natural resources*.
- b. Tidak ada polusi dan dampak lingkungan lainnya
- c. Kegiatannya harus dapat meningkatkan *useable resources* ataupun *replaceable resource*.

Deklarasi Universal Keberagaman Budaya (UNESCO) lebih jauh menggali konsep pembangunan berkelanjutan dengan menyebutkan

¹²⁰ I Wayan Runa, 2012, Pembangunan Berkelanjutan berdasarkan Konsep Tri Hita Karana untuk Kegiatan Ekowisata, *Jurnal Kajian Bali*, Volume 2, Nomor 1: 151-162

¹²¹ *Ibid.*

bahwa *“keragaman budaya penting bagi manusia sebagaimana pentingnya keragaman hayati bagi alam”*. Dengan demikian, *“pembangunan tidak hanya dipahami sebagai pembangunan ekonomi, namun juga sebagai alat untuk mencapai kepuasan intelektual, emosional, moral, dan spiritual”*.

Emil Salim menyatakan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan mengandung arti bahwa dalam setiap gerak pembangunan harus mempertimbangkan aspek lingkungan. Pembangunan adalah suatu proses jangka panjang yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari satu generasi ke generasi, dalam kurun waktu yang tidak terbatas.¹²²

Prinsip pembangunan berkelanjutan adalah memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Pembangunan sebagai sebuah gagasan, prinsip dan konsep berkaitan dengan bagaimana hal ini kemudian diimplementasikan dalam kehidupan, tidak hanya berkonsentrasi pada isu lingkungan juga mencakup tiga lingkup yaitu lingkungan, sosial dan ekonomi.

Deklarasi Rio mengandung prinsip-prinsip kesepakatan. Dalam deklarasi itu dinyatakan bahwa manusia adalah pusat perhatian pembangunan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan dengan jelas pandangan antroposentris Deklarasi Rio. Sifat antroposentris mengandung bahaya tidak dapat tercapainya pembangunan

¹²² *Ibid.*

berkelanjutan. Deklarasi itu berusaha mengurangi bahaya dengan menyatakan bahwa manusia berhak atas kehidupan yang sehat dan produktif yang serasi dengan alam.

Pembangunan berkelanjutan dijabarkan dalam tiga ruang lingkup, yaitu:¹²³

2) Keberlanjutan Lingkungan (*Environment Sustainability*)

Keberlanjutan lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan alam. Perhatian utama dari pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana menciptakan lingkungan yang terus terjaga sampai generasi penerus.

3) Keberlanjutan Ekonomi (*Economy Sustainability*)

Keberlanjutan ekonomi dikaitkan dengan usaha peningkatan ekonomi dari suatu negara agar rakyatnya menjadi sejahtera.

4) Keberlanjutan Sosial (*Social Sustainability*)

Sumber daya sosial yang seimbang diwujudkan dalam keseimbangan *intrageneration*. Sumber daya sosial ini memiliki kriteria social yaitu, komunitas, diversitas, hubungan karyawan, hak asasi manusia, keamanan produk dan struktur pemerintahan.

3. Teori Maksimalisasi dan Keseimbangan

Salah satu teori hukum ekonomi yang digunakan dalam kajian penelitian ini adalah teori Maksimalisasi dan Keseimbangan yang

¹²³ Yanita Mila Ardiani, 2015, *Sustainable Architecture*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hlm. 15

dikemukakan oleh Charles Himawan. Menurut Charles Himawan,¹²⁴ untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan di bidang ekonomi pada umumnya, dan proses produksi pada khususnya, maka maksimalisasi dan keseimbangan akan menjadi tujuan sentral dari hukum. Dalam hal ini, hukum harus menjadi instrument yang akan menciptakan maksimalisasi dan keseimbangan dalam proses produksi yang berlangsung, sehingga tujuan mencapai keuntungan ekonomi secara maksimal akan selalu diikuti oleh keadaan yang seimbang yang terjadi dalam hubungan ekonomi tersebut.

Teori maksimalisasi dan keseimbangan digunakan agar instrument perundang-undangan di bidang lingkungan hidup sebagai *tools* yang akan digunakan untuk menyeimbangkan antara kegiatan pertambangan yang cenderung merusak lingkungan dengan bentuk pemulihan lingkungan hidup yang memuat langkah-langkah: 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, sebagaimana disebut dalam Pasal 54 Ayat 2 UUPPLH.

¹²⁴ Charless Himawan, 2005. *Menerapkan Temuan Ilmiah untuk Mengikis Kemiskinan Peran Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Makalah Kongres Ilmu Pengetahuan Indonesia (KIPNAS) VI, LIPI. Jakarta, hlm. 23.

4. Teori Analisis Ekonomi terhadap Hukum (*Economy Analysis of Law Theory*)

Richard A. Posner,¹²⁵ bukan orang pertama yang melahirkan ide tentang *economy analysis of law*. Teori ini sebetulnya sudah muncul dan dikembangkan oleh kalangan utilitarianisme seperti Jeremy Bentham dan John Stuarth Mill. Teori utilitas ini mengutamakan asas kebergunaan sesuatu (*tool*). Jadi sesuatu (*esse*) harus memberikan manfaat/nilai *utilities* bagi *esse* yang lain (*social welfare*).¹²⁶

Bentham memasukkan elemen-elemen penting seperti kemurnian (*purity*), keluasan (*extent*), durasi (*duration*), intensitas (*intensity*), kepastian (*certainty*), kesuburan (*fecundity*), keakraban (*propinquity*) yang dipercaya dapat mencapai tingkat *the greatest happiness of the greatest number*.¹²⁷ Menurutnya, hukum barulah dapat diakui sebagai hukum apabila dapat memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya kepada orang terbanyak.

Bagi Bentham,¹²⁸ tujuan suatu peraturan hukum harus dapat mencapai:

1. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)

¹²⁵ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Fifth Edition, (New York: Aspen Publishers, 1998), hlm 12.

¹²⁶ Andri Gunawan Wibisana. 2017. "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoretis Berdasarkan Analisis Ekonomi atas Hukum (Economic Analysis of Law)." *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 47, No. 2, hlm. 151-182.

¹²⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Volume I. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm 76-77

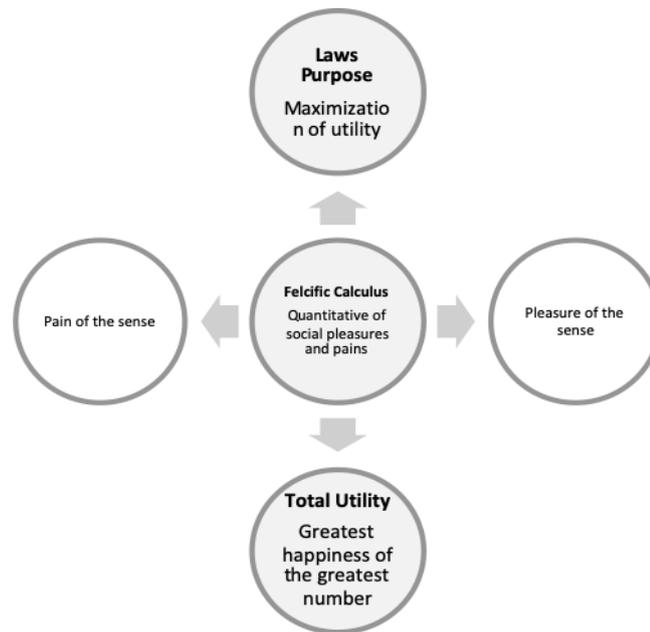
¹²⁸ *Ibid.*

2. *To provide abundance* (untuk memberikan kebutuhan berlimpah)
3. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
4. *To attain equality* (untuk mencapai persamaan)

Untuk mencapai peraturan dapat diterima bagi masyarakat dengan kesadarannya memerlukan adanya hal-hal yang dapat mendatangkan keuntungan tidak hanya bagi pembuat peraturan semata akan tetapi juga memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai subyek yang harus mentaati peraturan tersebut.

Pembuat peraturan hukum idealnya dapat menyelami alam pikir masyarakat yang akan diberlakukan peraturan hukumnya sehingga aturan-aturan yang akan dituangkan ke dalam suatu peraturan hukum dipahami oleh masyarakat memang benar-benar norma yang diyakini oleh kebenaran mayoritas masyarakat yang akan segera merasakan manfaatnya jika peraturan hukum ini dilaksanakan oleh semua masyarakat.

Berikut juga disajikan komponen-komponen dalam kerangka pemikiran Jeremy Bentham dapat diskemakan sebagai berikut:



Sumber: Data Sekunder, 2020 (diolah).

Teori felicific calculus dikembangkan dengan asumsi-asumsi dasar:¹²⁹

- a. Kebahagiaan setiap individu meningkat pada saat dimana jumlah total kepuasaannya lebih besar daripada kesedihannya.
- b. Keuntungan atau benefit secara umum dari suatu komunitas terdiri dari seluruh benefit sekelompok individu.
- c. Kebahagiaan dari suatu komunitas dapat ditingkatkan apabila jumlah total seluruh kepuasan individu-individu dalam komunitas tersebut lebih besar skalanya daripada kesedihan/kesengsaraan mereka.¹³⁰

Richard A Posner menanggapi kerangka pemikiran utilitarianisme ini dengan konsepnya sendiri tentang Analisis Ke-ekonomian tentang

¹²⁹ Fajar Sugianto, *Economic Analisis of Law*, Seri I, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 51

¹³⁰ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 77.

Hukum (AKH), namun tetap sedasar dengan konsep inti Bentham. Konsep AKH oleh Posner berawal mula dari pengertian dasar bahwa pada dasarnya manusia sebagai makhluk hidup adalah *homo economicus*, artinya dalam mengambil tindakan untuk pemenuhan kebutuhan ekonomisnya, mereka mengedepankan nilai ekonomis dengan alasan-alasan dan pertimbangan ekonomis. Dalam melakukan semuanya itu, manusia selalu diberi pilihan untuk memperoleh kepuasan atau kebahagiaan ekonomis yang pada akhirnya ditujukan kepada peningkatan kemakmuran (*wealth maximizing*), sehingga dapat dikatakan manusia merupakan makhluk yang memiliki rasionalitas baik dari segi moneter atau non moneter untuk meningkatkan taraf hidup mereka (*rational maximers*).

Dengan adanya rasionalitas yang melekat pada masing-masing individu, manusia diberi pilihan dan akan memilih pilihan mereka yang dirasa dan diyakini akan memberikan hasil yang lebih memuaskan untuk mereka dengan mendapatkan lebih dari apa yang mereka inginkan dan harapkan. Kepuasan manusia berawal dari suatu keinginan. Untuk mengetahui tolok ukur suatu keinginan, Posner dalam pengkajian *Economic Analysis of Law* mengemukakan bahwa setiap keinginan manusia dapat diukur dengan mengetahui sampai sejauh mana individu itu bersedia untuk mendapatkannya baik dengan uang tindakan maupun kontribusi lain yang dapat dilakukannya. Jadi keinginan seseorang ialah sama dengan apa yang mereka bersedia untuk mendapatkannya. Parameter kesediaan manusia itu dapat dilihat dari kesiapan mereka

sampai dimana mereka mau berkontribusi untuk mendapatkannya, baik untuk *individual achievement* atau *social goals*.

Ditambahkan selanjutnya oleh Posner yang menyatakan bahwa *Economic Analysis of Law* dapat dijadikan suatu pendekatan untuk menjawab permasalahan hukum dengan mengutarakan definisi berbeda dan asumsi-asumsi hukum yang berbeda pula untuk mendapatkan gambaran tentang kepuasan (*Satisfaction*) dan peningkatan kebahagiaan (*maximization of happiness*). Pendekatan ini erat kaitannya dengan keadilan didalam hukum untuk melakukannya maka hukum dijadikannya *economic tools* untuk mencapai *maximization of happiness*.

Pendekatan dan penggunaan analisis ini harus disusun dengan pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan unsur keadilan, sehingga keadilan dapat menjadi *economic standar* yang didasari dari tiga elemen dasar yang didasari dengan rasionalitas manusia:

- a. Konsep Pilihan Rasional (*Rational Choice*)
- b. Nilai (*Value*)
- c. Kegunaan (*Utility*)
- d. Efisiensi (*Efficiency*)

Berdasarkan konsep dasar ini *Economic Analysis of Law* yang dikembangkan oleh Posner,¹³¹ kemudian dikenal dengan *the Economic Conception of Justice*, dapat disimpulkan bahwa hukum diciptakan dan

¹³¹ Richard A. Posner, *Op.Cit.*, hlm 12

diaplikasikan untuk tujuan utama meningkatkan kepentingan umum seluas-luasnya (*maximizing overall social utility*)

The Economic conception of Justice menjadi acuan untuk menilai sampai sejauhmana dampak pemberlakuan suatu ketentuan hukum peraturan perundang-undangan kepada masyarakat luas. Dari sini dapat lebih mudah diketahui reaksi masyarakat dan kemanfaatan yang mampu diberikan oleh ketentuan hukum/ peraturan perundang-undangan tersebut.

Kerangka analisa hukum yang dikembangkan Posner dalam konsep *Economic Analysis of Law*, berpendapat bahwa orang akan menaati ketentuan hukum apabila ia memperkirakan dapat memperoleh keuntungan lebih besar daripada melanggarnya demikian pula sebaliknya bahwa orang akan membawa setiap permasalahan hukum ke depan persidangan jika ia mendapatkan keuntungan (*moneter atau non moneter*) dari pada melaksanakan kewajibannya.

Dengan dasar konstruksi pemikiran diatas dikatakan bahwa *Economic Analisis of Law* merupakan analisis hukum yang dibangun dengan menggunakan pendekatan konsep dasar ekonomi yang mengedepankan analisa hukum tersebut dengan alasan-alasan pertimbangan ekonomis. Sehingga permasalahan yang dihadapi oleh hukum dapat terjawab dengan terang terutama dalam kepuasan masyarakat yang terkena aturan hukum tersebut, sehingga dengan konstruksi ini dapat lebih mudah untuk dalam melakukan prediksi seperti

apa reaksi masyarakat terhadap suatu produk hukum yang ditawarkan kepada masyarakat.

Dalam hal ini akan diuraikan mengenai konsep-konsep dasar dari *Economic Analysis of Law* menurut Richard A. Posner:¹³²

a. Konsep Pilihan Rasional (*Rational Choice*)

Dalam konsep-konsep dasar ini manusia dalam melakukan pilihan terhadap sesuatu hal tentu saja melakukan pertimbangan atas rasio yang dia miliki supaya dalam pengambilan keputusan atas suatu keadaan-keadaan yang baik akan terjadi maupun pernah terjadi senantiasa menginginkan adanya pilihan tindakan yang secara logika dapat mengarah pada keefektifan serta mengandung efisiensi. Manusia dalam menjalani kehidupan ini selalu dihadapkan pada keadaan-keadaan yang merupakan alternative sehingga manusia juga dipaksa untuk melakukan pilihan-pilihan yang mengarah pada penyelesaian suatu permasalahan yang mencapai pada tujuannya.

Konsep Pilihan rasional (*rational choise*) ini menjadi asumsi dasar yang menjadi tehnik sentral didalam analisis kerangka kerja (*framework analysis*) pembangunan Analisis Ke-ekonomian tentang Hukum (AKH). Konsep pilihan rasional dimulai dari asumsi dasar bahwa pada hakekatnya manusia adalah makhluk rasional. Dengan adanya rasionalitas yang melekat pada masing-masing individu,

¹³² *Ibid.*

manusia diberi serentetan pilihan dan akan memilih pilihan yang dirasa dan diyakini akan memberikan hasil yang terbaik, yaitu dengan mendapatkan lebih dari apa yang diinginkan dan diharapkan.¹³³

Manusia dengan karunia akal dari Tuhan Yang Maha Esa menjadikanya akal ini dapat membantu manusia untuk menciptakan rasionalitasnya dalam setiap sikap tindak sebelum manusia berbuat untuk mengambil keputusan yang dirasa paling tepat diantara alternatif pilihan-pilihan yang ada dihadapannya, sehingga keadaan yang diidealkan bagi manusia maupun sekelompok manusia dapat tercapai dengan maksimal.

Suatu pilihan atau choice tidak bisa dilepaskan dari konsep kelangkaan atau *scarcity*. Berawal dari adanya kelangkaan memaksa seseorang untuk membuat pilihan-pilihan yang dapat memuaskan dirinya. Hal ini sesuai dengan teori klasik ekonomi yaitu setiap orang menginginkan sesuatu yang lebih dari apa yang tersedia untuk memuaskan dirinya.¹³⁴

Dalam keadaan keterbatasan ketersediaan sumber daya yang ada sedangkan permintaan atas sumber daya banyak sekali serta keinginan manusia senantiasa berubah dan meningkat berdasarkan perubahan zaman maka dengan rasionalitas

¹³³ Fajar Sugianto, *Op.Cit.*, hlm 33.

¹³⁴ *Ibid*, hlm 34.

manusia melakukan keputusan-keputusan yang mengarah pada pilihan sehingga dapat memenuhi keinginan rasionalitasnya juga.

Konsep kelangkaan berbeda dengan konsep kebutuhan, karena konsep kelangkaan mempunyai sifat diinginkan, didambakan atau *desireable* oleh sekelompok orang. Dengan ilustrasi misalnya udara bersih bagi masyarakat didaerah pegunungan yang jauh dari polusi menilainya sebagai sesuatu hal yang biasa dan gratis. Namun udara bersih bagi penduduk dikota metropolis merupakan sesuatu hal yang langka. Oleh karena adanya kelangkaan terhadap suatu barang inilah membuat orang untuk membuat pilihan terhadap barang mana yang lebih dapat memuaskan mereka. Dalam memilih tentu saja akan dikorbankan barang-barang lainnya yang sebelumnya menjadi alternative. Sebut saja seseorang telah memilih barang A daripada barang B, maka pengorbanan terhadap barang B inilah melibatkan penilaian terhadap biaya yang terbaik dengan menanyakan kepada diri sendiri apa yang akan terjadi seandainya memilih barang B sebelum memutuskan barang A sebagai pilihannya.¹³⁵

Rasionalitas merupakan kekayaan manusia yang tidak terlihat sehingga manusia dapat dikategorikan sebagai makhluk yang sempurna dia senantiasa dengan rasionalitas pilihan ini sekaligus menghantarkan manusia juga sebagai makhluk yang

¹³⁵ *Ibid*, hlm 34

berbudaya setelah menjalani perilaku keseharian yang bermanfaat sehingga menjadi kebiasaan turun temurun sehingga akhirnya menjadi budaya masyarakat. Dengan rasionalitas akal yang dimiliki manusia juga harus selalu melaksanakan inovasi yang akan dapat mencapai kesejahteraannya ditengah keterbatasan sumber daya dan melimpahnya permintaan.

b. Value (Nilai)

Dalam penjelasan Posner mengenai suatu *value* (nilai) dapat diartikan sebagai sesuatu yang berarti atau penting (*significance*) keinginan atau hasrat (*desirability*) terhadap sesuatu, baik secara moneter atau non moneter, sehingga sifat yang melekat padanya berupa kepentingan pribadi (*self interest*) manusia untuk mencapai kepuasan. Secara mendasar suatu nilai ekonomis dapat dilihat dari keinginan manusia terhadap sesuatu dengan mengetahui sampai sejauh mana individu itu bersedia untuk mendapatkannya baik dengan cara menggunakan uang, tindakan maupun kontribusi lain yang dapat dilakukannya.

Suatu nilai dapat diidentifikasi dengan karakteristik yang melekat padanya yaitu suatu pengharapan keuntungan (*expected return*) atau kerugian. Misalnya pengharapan kerugian dan keuntungan uang dikalikan dengan probabilitas yang akan terjadi

"...an expected cost or benefit, i.e., the cost and benefit in dollars, multiplied by the probability that it will actually materialize".¹³⁶

Manusia didalam menentukan suatu nilai pada akhirnya selalu ditujukan pada relevansi peningkatan kemakmuran (*wealth maximization*). Wealth secara umum dapat diartikan kekayaan, kemakmuran, umumnya yang bersifat lebih. Dalam perspektif ekonomi suatu kemakmuran adalah nilai bersih terhadap semua asset yang dimiliki seseorang, termasuk nilai terhadap kemampuan seseorang. "*Wealth is the net value of all the asset that a person owns(including the value of the person skills)*".¹³⁷ Posner berpendapat mengenai kemakmuran dalam upaya peningkatan kemakmuran diarahkan kepada jumlah seluruh benda baik berwujud dan tidak berwujud dan jasa, diukur dari dua jenis nilai, yaitu nilai penawaran.

Kekayaan atau kemakmuran diidentikkan dengan uang yang dihasilkan dari keuntungan atau profit(dalam hal ini bersifat moneter) oleh karena itu terdapat perbedaan signifikan antara keuntungan ekonomis dan keuntungan secara administrasi/ tata buku (*accounting*) dirumuskan dengan *Accounting profits=Total Revenue-Explicit Cost* sedangkan keuntungan ekonomis dirumuskan dengan *Economic Profits=Total Revenue-*

¹³⁶ Muhammad Rustamaji. 2013. "Menakar Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Dalam Pandangan Richard A Posner." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 2, No. 1, hlm. 95-106.

¹³⁷ Fajar Sugianto., *Op.Cit.* hlm 35.

(*Explicit+Implicit Cost*).¹³⁸Keuntungan ekonomis lebih bersifat kepuasan atau kebahagiaan yang bersifat moneter dan moneter yang ditujukan kepada *total utility*.

c. Manfaat (Utilitas)

Dalam hal utilitas dapat dijelaskan menurut Posner bahwa suatu daya guna dapat dilihat dari fungsinya yang dapat menghasilkan keuntungan yang lebih bermanfaat, berfaedah (*meritorious*). Sedangkan berdasarkan Cooter dan Ullen utilitas merupakan manfaat yang didapatkan karena pengambilan keputusan dalam memilih pilihan dengan alternatif penggunaannya.

Penggunaan konsep utilitas ini pada *Economic Analysis of Law* memiliki arti kegunaan atau manfaat dari barang ekonomi yang dapat memberikan/menghasilkan keuntungan. Sekali lagi ditekankan bahwa kata keuntungan memiliki pengertian konteks yang lebih luas, dapat dipahami secara moneter dan/atau non moneter.

Dalam *Economic Analysis of Law* pengertian Utilitas dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) yaitu:

- a. *Expected utility* (pengharapan kegunaan) sebagaimana diartikan dalam ilmu ekonomi
- b. Kebahagiaan sebagaimana diartikan oleh para pemikir utilitarian

¹³⁸ *Ibid*, hlm 36

Menurut Posner utilitas dalam ilmu ekonomi digunakan untuk melihat ketidakpastian keuntungan dan kerugian yang mengarah pada konsep resiko. Karakteristik yang melekat padanya ialah nilai yang layak terhadap pengharapan untung rugi (*the worth of expected cost and benefit*). Oleh karena itu, utilitas digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan oleh manusia untuk memperoleh manfaat keuntungan yang diharapkan. Keputusan ini diambil dengan mempertimbangkan dan membedakan sejelas mungkin antara untung rugi yang pasti dan untung rugi yang tidak pasti dimana ketidakpastian merupakan resiko yang harus dihadapi.

Melalui konsep sebagaimana tersebut di atas dapat diketahui bahwa mereka tidak berdiri sendiri dan menjadi satu kesatuan dalam mengevaluasi porsi-porsi ekonomi dalam pengkajian suatu masalah misalnya dalam hal efektivitas terhadap regulasi dan ketentuan hukum. Keberadaan ketentuan hukum dikatakan efektif apabila memiliki nilai (yaitu dapat ditegakkan penerapannya), berdaya guna (berfungsi sesuai tujuan), dan efisien (pemberlakuannya untuk kesejahteraan orang banyak).

d. Efisiensi (*Efficiency*)

Dalam konsep efisiensi biasanya dikaitkan dengan pengertian penghematan yang terkait dengan penilaian ekonomis

dari suatu barang dan/atau jasa. Efisiensi yang ekonomis menurut

Abdurachman:¹³⁹

“Tingkat yang dapat tercapai oleh produksi yang maksimal dengan pengorbanan yang minimal. *Efficiency* suatu perusahaan diukur oleh keuntungan dan biaya-biaya keduanya, sebab produsen yang paling efektif ialah dia yang keuntungannya mencapai tingkat yang maksimal dan biaya-biayanya yang merupakan suatu kombinasi yang tepat daripada faktor-faktor produksi, dapat diperkecil serendah-rendahnya.”

Menurut Svetozar Pejovich¹⁴⁰ efisiensi merupakan suatu tingkat keberhasilan maksimum dalam suatu tindakan ekonomi (*produce and the allocation of goods*) dalam keadaan kompetitif. Sedangkan suatu produk dapat dikatakan efisien dan melalui proses produksi yang efisien juga apabila mutu kapasitasnya atau kesanggupan daya produksi, kemampuan untuk menghasilkan hasil yang diinginkan secara tetap, memiliki daya guna dan tepat sasaran.

Dalam perkembangannya, ide analisis ekonomi dalam hukum berkembang mencakup *transaction cost of economy*, *economy institution*, dan *public choice*. *Transaction cost of economy* berkaitan dengan efisiensi peraturan hukum yang sebagian besar berkenaan dengan hukum privat. *Economy Institution* berkaitan dengan tindakan manusia termasuk peraturan hukum formal, kebiasaan informal, tradisi dan aturan sosial. *Public*

¹³⁹ Fajar Sugianto, 2015. *Economic Approach to Law*. (Jakarta: Prenada Media, 2015), hlm 26.

¹⁴⁰ Svetozar Pejovich dalam Fajar Sugianto, *Ibid.*, hlm 37

Choice berkaitan dengan proses memutuskan secara demokratis dengan mempertimbangkan metode *microeconomy* dan perdagangannya. Melalui prinsip ekonomi, Posner berharap dapat meningkatkan efisiensi hukum termasuk efisiensi dalam meningkatkan kesejahteraan sosial.

Prinsip *behaviorial* ini nampak jelas diaplikasikan dalam masyarakat yang plural, yang tak mungkin terhindar dari biaya transaksi. Imbasnya, aturan hukum adalah salah satu keharusan yang mampu memberikan kepastian hukum serta menjaga rasa keadilan sosial dalam masyarakat. Aturan-aturan itu bisa berupa kontrak maupun pengaturan soal batas kepemilikan dan hak milik. Tentunya ini semua diarahkan demi tercapainya *social welfare*.

5. Teori Rumusan Norma Hukum

Sejumlah ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”.namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni “aturan” (*rule*). Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.¹⁴¹ Sedangkan kata “kaidah” dalam

¹⁴¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta, 2008), hlm 1007.

kamus berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.¹⁴²

Dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata “nomos” yang berarti “nilai” dan kemudian dipersempit maknanya menjadi “norma hukum”. Sedangkan “kaidah” dalam bahasa Arab berasal dari kata “qo’idah” yang berarti “ukuran” atau “nilai pengukur”.¹⁴³ Beberapa ahli hukum menggunakan kedua kata tersebut secara bersamaan (kata norma dan kaidah dianggap sinonim). Menurut Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.¹⁴⁴ Maria Farida menyebut norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.¹⁴⁵ Menurut Kelsen, yang dimaksud dengan norma adalah “..... *that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*” (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu).¹⁴⁶

¹⁴² *Ibid* hlm 615.

¹⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 1.

¹⁴⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm 14.

¹⁴⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kanisius, 2012), hlm 14.

¹⁴⁶ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 15.

Jimmy Asshiddiqie menjelaskan bahwa norma atau kaidah merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran.¹⁴⁷ Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikal dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.¹⁴⁸ Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.¹⁴⁹

Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, *pertama*, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. *Kedua*, norma hukum yang berisi larangan, dan *ketiga*, norma

¹⁴⁷ Jimmy Asshiddiqie, *loc.cit.*, hlm 1.

¹⁴⁸ *Ibid* hlm 3.

¹⁴⁹ *Ibid.*

hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.¹⁵⁰

Berdasarkan sifatnya, norma hukum memiliki sifat antara lain:¹⁵¹

- a. Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan;
- b. Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.¹⁵²

Selain itu, norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.¹⁵³ Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:¹⁵⁴

¹⁵⁰ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *op.cit.*, hlm 16.

¹⁵¹ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *loc.cit.*, hlm 49.

¹⁵² Jimmly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm 4.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Maria Farida Indrati S, *op.cit.*, hlm 26-27.

- a. *Norma hukum umum dan norma hukum individual.* Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (addressatnya) umum dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.
- b. *Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.* Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).
- c. *Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali selesai.* Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.
- d. *Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.* Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak

diikuti oleh suatu norma hukum lainnya jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum berpasangan terbagi menjadi dua yaitu norma hukum primer yang berisi aturan/patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa fungsi norma hukum, adalah:¹⁵⁵

- a. Memerintah
- b. Melarang
- c. Menguasai
- d. Membolehkan
- e. Menyimpan dari ketentuan

Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat struktur norma (*norm structure*), maka hukum publik itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*), maka *Publik Authoritis*

¹⁵⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010), hlm. 21.

terletak di atas population.¹⁵⁶ Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga suprastuktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur.¹⁵⁷

Oleh karena norma-norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukannya norma-norma hukum privat. Norma-norma hukum privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian-perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.¹⁵⁸

Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang: (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "Stufenbau

¹⁵⁶ Maria Farida, *op.cit.*, hlm 26.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

Theorie des Recht”, (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti pandangan J.H.A Logemen, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti didalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika keempat kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya. Maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.¹⁵⁹

Norma hukum tertulis dibedakan dari norma yang lainnya karena didalamnya terdapat beberapa ciri, yakni:¹⁶⁰

- a. bersifat heteronom. Mempunyai pengertian datangnya dari luar, bukan dari dalam diri kita sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;
- b. proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- c. dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;
- d. mengikuti hierarkhi tertentu; dan
- e. bersifat abstrak dan umum.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan. Indonesia memiliki peraturan perundang-

¹⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm 167.

¹⁶⁰ Maria Farida S, *loc.cit.*, hlm 11.

undangan yang secara pembentukannya dapat dibentuk di tingkat pusat serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah.¹⁶¹

Suatu norma/ aturan hukum (*rechtsregel*) memiliki isi yang jauh lebih konkret, yang dapat diterapkan secara langsung. Berbeda dengan asas hukum yang daya kerjanya secara tidak langsung (*indirect werking*), yakni menjalankan pengaruh pada interpretasi terhadap aturan hukum. Norma/ aturan hukum tidak hanya memiliki isi yang lebih konkret dan dapat diterapkan secara langsung, tetapi lebih dari itu aturan hukum itu juga bersifat “semua atau tidak sama sekali” (*alles of niets karakter*). Berbeda dengan asas hukum yang tidak memiliki sifat “semua atau tidak sama sekali”. Seringkali terhadap kejadian yang sama dapat diterapkan berbagai asas hukum, yang sesuai dengan peranan pada interpretasi aturan-aturan yang dapat diterapkan.¹⁶²

Dalam hal itu maka harus dipertimbangkan asas hukum yang mana yang paling relevan. Maksud dari pendikotomian antara asas hukum dengan norma hukum disini bahwa norma hukum atau dalam bentuk konkretnya sebagai aturan-aturan hukum terbentuk karena pembentuk undang-undang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengambil pertimbangan-pertimbangan dari berbagai asas hukum yang ada. Menurut Maria Farida, ketika suatu asas hukum atau asas pembentukan peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai suatu

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Dedy Triyanto Ari Rahmad dkk, *Hubungan Antara Norma Hukum Dengan Asas Hukum*, disadur dari: <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/6054/4551>. Data akses 25 Januari 2022 pukul 21.15 wita.

norma hukum, hal tersebut akan berakibat adanya sanksi apabila asas-asas tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan.¹⁶³

Roni Hanitijo Soemitro mengungkapkan bahwa dalam mengidentifikasi norma hukum, ada tiga konsepsi pokok yang harus diperhatikan:¹⁶⁴

“*Pertama*, konsepsi legistis positivistis, yang mengemukakan bahwa hukum itu identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang. *Kedua*, lebih menekankan pada arti pentingnya norma-norma hukum tidak tertulis untuk ikut serta dimasukkan sebagai hukum. *Ketiga*, hukum identik dengan keputusan hakim dan keputusan kepala adat. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat ditelaah baik secara vertikal maupun horisontal. Apabila sinkronisasi peraturan perundang-undangan itu ditelaah dari secara vertikal, berarti akan dilihat bagaimana hierarkhisnya”.

Kemudian, jika sinkronisasi peraturan perundang-undangan hendak ditelaah secara horizontal, yang diteliti adalah sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengatur perbagai bidang itu mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Dengan melakukan sinkronisasi hukum maka akan diharapkan memperoleh jawaban menyeluruh terkait dengan permasalahan mengenai perundang-undangan bidang tertentu, juga dapat mengungkapkan kelemahan-kelemahan yang ada pada perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang tertentu.¹⁶⁵

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

¹⁶³ *Ibid* hlm 265.

¹⁶⁴ Roni Soemitro Roni Hanitijo S, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, (Bandung: Sinar Baru, 1984).

¹⁶⁵ *Ibid* hlm 112.

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya berkenaan dengan materi muatan ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan pula bahwa “Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.” Perubahan Perda Perusda Agribisnis menjadi Perseroda Agribisnis Sulsel juga terikat berdasarkan asas-asas yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan tersebut.

6. Teori Biaya Lingkungan

Perusahaan merupakan organisasi yang melakukan aktivitas dalam mencapai tujuannya. Tujuan dari perusahaan adalah untuk mencapai laba yang maksimal dengan melakukan kegiatan produksi yang maksimal. Sebagai akibat dari kegiatan operasional, perusahaan seringkali tidak terlalu mementingkan dampak yang dihasilkan, termasuk akibat dari limbah yang dihasilkan perusahaan yang dapat mengancam lingkungan dan masyarakat yang khususnya berada di sekitar wilayah pabrik.

Salah satu kewajiban suatu perusahaan adalah memberikan informasi untuk para *stakeholdernya*, sehingga penting bagi perusahaan untuk membuat laporan biaya lingkungan sebagai informasi. Pemerintah sebenarnya telah mewajibkan perseroan untuk melaporkan biaya lingkungan seperti yang diatur dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Pasal 74 tentang Perseroan Terbatas.

Kategori biaya kualitas lingkungan terbagi menjadi: biaya pencegahan lingkungan (*environmental prevention costs*), biaya deteksi lingkungan (*environmental detection costs*), biaya kegagalan internal lingkungan (*environmental internal failure costs*), dan biaya kegagalan eksternal lingkungan (*environmental external failure costs*).¹⁶⁶ Dengan adanya kewajiban tersebut, mungkin banyak perusahaan yang mengalokasikan biaya untuk lingkungan tanpa mempertimbangkan

¹⁶⁶ Hansen, Don R., dan Maryanne M. Mowen. *Management Accounting, Eight Edition*, (USA: Thomson South-Western, 2007), hlm. 780-781.

apakah biaya tersebut sudah merupakan *value added cost* atau malah merupakan *non value added cost*.

Biaya lingkungan seringkali disebut sebagai biaya kualitas lingkungan, yaitu biaya-biaya yang terjadi karena adanya kualitas lingkungan yang buruk mungkin terjadi. Dengan demikian, biaya lingkungan berhubungan dengan ciptaan, deteksi, perbaikan, dan pencegahan terjadinya penurunan lingkungan.¹⁶⁷

Biaya lingkungan dapat diklasifikasikan menjadi empat kategori, yaitu:¹⁶⁸

1. Biaya pencegahan lingkungan (*environmental prevention costs*) adalah biaya untuk aktivitas yang dilakukan untuk mencegah diproduksinya limbah dan atau sampah yang menyebabkan kerusakan lingkungan.
2. Biaya deteksi lingkungan (*environmental detection costs*) adalah biaya untuk aktivitas yang dilakukan dalam menentukan apakah produk, proses, dan aktivitas lainnya di perusahaan telah memenuhi standar lingkungan yang berlaku atau tidak. Standar lingkungan dan prosedur yang diikuti oleh perusahaan dapat meliputi: (1) peraturan pemerintah, (2) *voluntary standard (ISO 14001)* yang dikembangkan oleh *International Standards Organization*, dan (3) kebijakan lingkungan yang dikembangkan oleh manajemen.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

3. Biaya kegagalan internal lingkungan (*environmental internal failure costs*) adalah biaya-biaya untuk aktivitas yang dilakukan karena diproduksinya limbah dan sampah, tetapi tidak dibuang ke lingkungan luar. Jadi biaya kegagalan internal terjadi untuk menghilangkan dan mengolah limbah dan sampah ketika diproduksi.
4. Biaya kegagalan eksternal lingkungan (*environmental external failure costs*) adalah biaya-biaya untuk aktivitas yang dilakukan setelah melepas limbah atau sampah ke dalam lingkungan.

J. Kerangka Pikir Penelitian

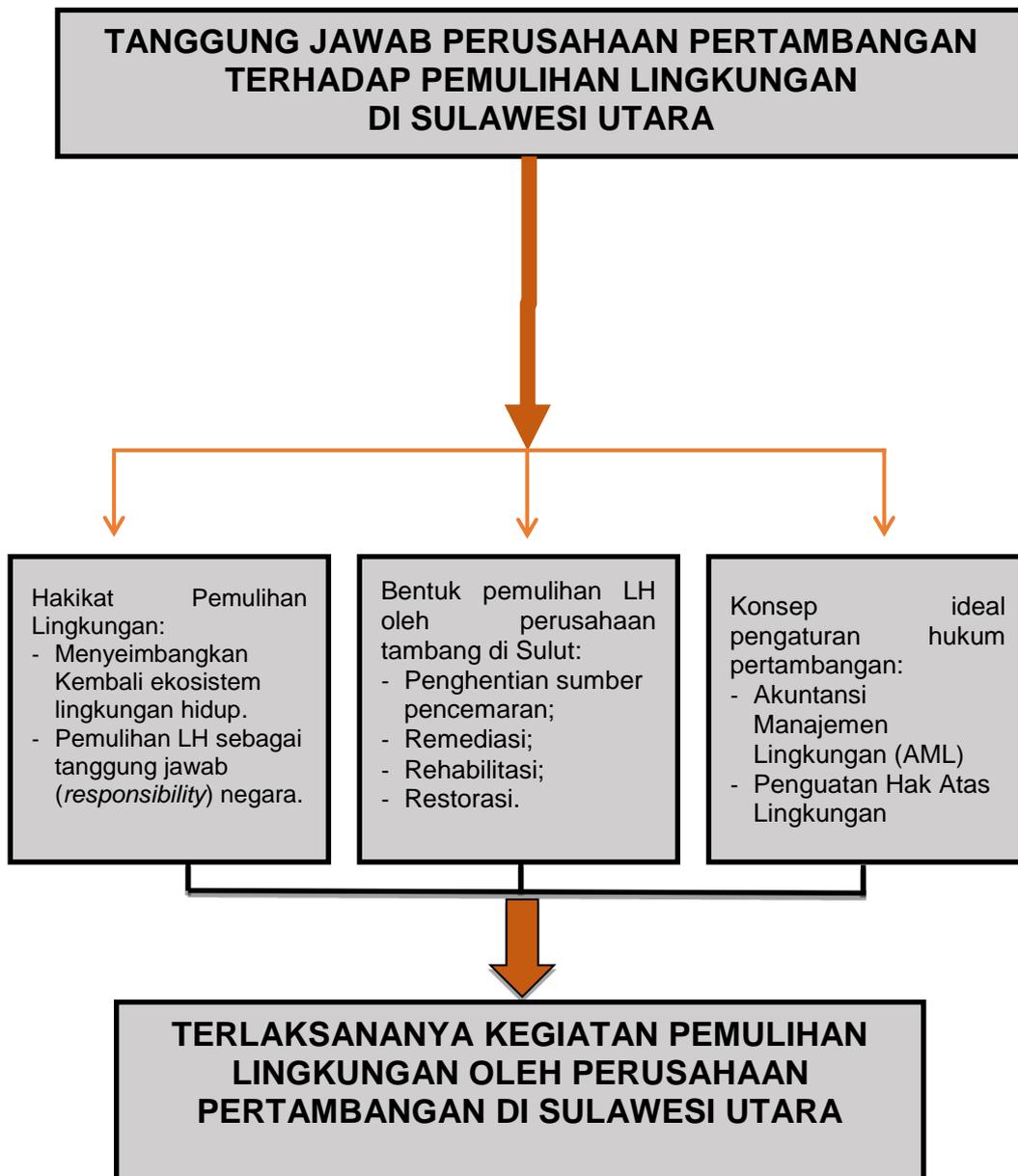
Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan diantara konsep-konsep tersebut.¹⁶⁹ Alur pemikiran penelitian ini adalah, bagaimana melihat bentuk tanggung jawab dan pemulihan lingkungan yang dilaksanakan oleh PT Meares Soputan Mining (PT MSM) dan PT Tambang Tondano Nusajaya (PT TTN) di Sulawesi Utara. Sehingga hasil yang diharapkan adalah bagaimana penelitian ini menilai kepatuhan dua perusahaan tambang tersebut terkait Tanggung jawabnya melakukan pemulihan lingkungan sebagai akibat kegiatan tambang yang dilakukannya.

¹⁶⁹ Gregor Polancik, "*Empirical Research Method Poster*". (Jakarta: 2009).

Didalam penelitian ini, peneliti menetapkan 3 (tiga) variabel penelitian yang disesuaikan dengan 3 (tiga) rumusan masalah. Untuk rumusan masalah pertama, variabel yang digunakan yaitu: 1) menyeimbangkan kembali ekosistem lingkungan hidup; 2) pemulihan lingkungan hidup sebagai tanggung jawab negara (*state responsibility*). Teori yang melekat pada variable ini adalah teori tanggung jawab hukum, dan teori pembangunan berkelanjutan. Untuk rumusan masalah kedua, variabel yang digunakan yaitu: 1) menghentikan sumber pencemaran, 2) remediasi, 3) rehabilitasi, dan 4) restorasi. Teori yang melekat pada variable ini adalah teori tanggung jawab korporasi dan teori biaya lingkungan. Untuk rumusan masalah ketiga, variabel yang digunakan yaitu: 1) Akuntansi manajemen lingkungan (AML), dan 2) konstitusionalitas hak atas lingkungan. Teori yang digunakan yaitu teori rumusan norma, dan teori hak atas lingkungan.

Untuk memberikan gambaran pemikiran hubungan antara variabel penelitian, maka dapat digambarkan bagan kerangka pikir sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir Penelitian



K. Definisi Operasional

1. Pemulihan lingkungan adalah kegiatan pemulihan lingkungan yang dibebankan kepada pelaku usaha dan/atau penanggungjawab usaha pertambangan berdasarkan undang-undang.
2. Tanggung jawab (*responsibility*) adalah tanggung jawab yang dibebankan kepada negara dan kepada perusahaan pertambangan dalam bentuk kewajiban (*liability*) untuk melakukan pemulihan lingkungan berdasarkan undang-undang.
3. Kewajiban pemulihan lingkungan (*liability*) adalah kewajiban Negara menyiapkan instrument hukum pemulihan lingkungan hidup, termasuk di dalamnya adalah pengenaan biaya lingkungan, yang kegiatan pemulihan dibebankan kepada pelaku usaha di bidang lingkungan hidup.
4. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) merupakan konsep pertanggung jawaban perdata lingkungan yang tidak mensyaratkan adanya kesalahan pada diri tergugat tetapi telah menimbulkan kerugian pada diri penggugat.
5. Penghentian sumber pencemaran adalah kegiatan menghentikan sumber pencemaran lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kegiatan di bidang lingkungan hidup.
6. Remediasi adalah upaya pemulihan lingkungan hidup: perairan, tanah, maupun udara yang telah tercemar oleh pencemar organik dan anorganik sehingga kualitas lingkungan tersebut menjadi seperti sedia

kala sebelum mengalami pencemaran, dengan menggunakan perangkat teknologi.

7. Rehabilitasi lingkungan adalah upaya pemulihan untuk mengembalikan nilai, fungsi, dan manfaat lingkungan hidup termasuk upaya pencegahan kerusakan lahan, memberikan perlindungan, dan memperbaiki ekosistem.
8. Restorasi adalah upaya pemulihan untuk menjadikan lingkungan hidup atau bagian-bagiannya berfungsi kembali sebagaimana semula.
9. Biaya lingkungan adalah biaya yang dibebankan kepada pelaku usaha dan/atau penanggungjawab usaha pertambangan untuk melakukan kegiatan pemulihan lingkungan berdasarkan undang-undang.
10. Akuntansi manajemen lingkungan (*AML*) adalah sebagai alat pengukuran yang membantu mengukur kuantitas fisik energi, air, bahan, dan limbah yang mengalir dalam proses produksi serta biaya lingkungan yang terkait, sebagai alat audit yang membantu memeriksa kesesuaian praktik lingkungan dengan ketentuan regulasi, dan sebagai alat pengendalian untuk memastikan bahwa kinerja lingkungan sudah sesuai dengan target/standar.
11. hak atas lingkungan adalah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.