

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut Minerba) senantiasa harus berpijak pada prinsip demokrasi ekonomi yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NKRI Tahun 1945). Demokrasi ekonomi dalam pengelolaan tambang Minerba mesti sejalan dengan sejumlah prinsip yang dianut dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NKRI Tahun 1945 yaitu prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.¹

Mineral dan batubara yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sumber daya dan kekayaan alam yang tidak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki peran penting dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara untuk menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara

¹ Pasal 33 Ayat 4 UUD NKRI Tahun 1945: 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.

berkeadilan.² Dalam pemanfaatan sumber daya alam tersebut, peran negara sebagai regulator utama dalam menjaga kelangsungan ekosistem dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).³ Pengelolaannya diupayakan agar tetap sejalan dengan amanah yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Minerba sebagai bagian dari cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak merupakan objek yang mempunyai sifat kepentingan publik (*public interest*) yang harus dijaga untuk kepentingan bersama.

Atas dasar itulah, maka usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia. Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.⁴

² Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

³ Birkah Latif., S.M. Noor., Juajir Sumardi., dan Irwansyah, 2019. *Sustainable Development and Sea Protection: Trade on Fish and Fishery Product*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 343 (1), hlm. 206-209. Dapat diunduh di: https://www.researchgate.net/publication/337061782_Sustainable_development_and_sea_protection_Trade_on_fish_and_fishery_product.

⁴ "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.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka pengelolaan pertambangan Minerba juga harus sejalan dengan prinsip lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH). Dalam UUPPLH, mengamanahkan agar lingkungan hidup 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.⁵ Hukum pertambangan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan hukum lingkungan karena setiap usaha pertambangan baik itu kegiatan pertambangan umum maupun pertambangan minyak dan gas bumi berkewajiban untuk menjaga kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.⁶

Dalam praktiknya, pengelolaan pertambangan Minerba memiliki “dua sisi mata uang” yang saling beririsan dan bertentangan. Pada satu sisi, kegiatan pertambangan Minerba menguntungkan Negara melalui devisa yang dihasilkan. Devisa itu digunakan untuk membiayai pembangunan di segala sektor, utamanya pendidikan dan kesehatan. Sementara pada sisi

⁵ Penjelasan Umum Point 2 Paragraf 4, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

⁶ A.M.Yunus Wahid dkk, 2021. *Urgensi Partisipasi Masyarakat terhadap Izin Usaha Pertambangan Pasir*, artikel dalam AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum Vol. 24, No. 1, hlm 148.

lain, kegiatan pertambangan Minerba, termasuk Mineral bukan logam, memiliki daya rusak lingkungan melalui aktivitas eksplorasi. Kerusakan lingkungan yang dihasilkan dapat menimbulkan bencana lingkungan yang dampaknya dirasakan bagi umat manusia, utamanya masyarakat yang tinggal di kawasan lingkaran tambang.

Dampak masifnya kerusakan lingkungan akibat kegiatan pertambangan salah satunya adalah berkurangnya hutan tropis. Penelitian terbaru yang dipublikasikan di Jurnal PNAS pada Senin (12/9/2022) oleh Stefan Giljum dari "Institute for Ecological Economics", Vienna University of Economics and Business, Austria dan tim, menunjukkan Indonesia mengalami kerusakan hutan tropis akibat industri pertambangan paling tinggi di dunia dengan menyumbang 58,2 persen deforestasi dari 26 negara yang diteliti. Deforestasi tropis dari industri pertambangan di Indonesia ini mencapai puncaknya pada periode 2010–2014, dan berlanjut hingga saat ini. Kajian dilakukan terhadap 26 negara yang memiliki hutan hujan tropis.⁷

Tidak hanya mengakibatkan deforestasi⁸ aktivitas pertambangan juga berpengaruh terhadap kerusakan lingkungan, hilangnya akses rakyat terhadap sumber penghidupan. Selain itu, kondisi ini juga bermuara pada lahirnya bahkan meningkatnya tren bencana alam. Situasi ini bukan hanya

⁷ "Indonesia Sumbang 58,2 Persen Perusakan Hutan Tropis akibat Pertambangan", Kompas.id (13/09/2022) pukul 12:34 WIB.

⁸ Secara umum deforestasi didefinisikan sebagai penurunan kualitas (degradasi) kawasan hutan, sedangkan secara sempit diartikan sebagai berubahnya fungsi (alih fungsi) kawasan hutan. Lihat Otto. Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*,. Penerbit Djmbatan, Jakarta, 2001.

terjadi pada tambang Minerba, khususnya emas dan batu bara, namun juga pada tambang mineral bukan logam dan batuan. Dalam isu pencemaran lingkungan akibat kegiatan pertambangan, sangat sedikit penelitian terhadap dampak lingkungan tambang mineral bukan logam. Padahal dampak lingkungan yang ditimbulkan juga tidak sedikit. Meskipun skalanya tidak sebesar dampak lingkungan pada tambang batu bara atau emas.

Beberapa penelitian yang mengkaji dampak lingkungan akibat kegiatan pertambangan mineral bukan logam misalnya penelitian Dody Putra Wijaya di Blitar,⁹ dan Roro Nawang Wulan di Kota Semarang.¹⁰ Penelitian Dody menunjukkan bahwa kegiatan penambangan di Kecamatan Wonotirto memberikan dampak bagi lingkungan sekitar lokasi pertambangan. Dampak yang pertama pada aspek fisik seperti rusaknya jalan akibat muatan truk hasil tambang, terjadinya polusi udara akibat debu dan terindikasinya terjadi tanah longsor. Sedangkan penelitian Roro Nawang Wulan menunjukkan bahwa dampak tambang mineral bukan logam di Kecamatan Ngaliyan terbagi menjadi dampak lingkungan dan dampak sosial. Dampak lingkungan yang ditimbulkan dari penambangan mineral bukan logam adalah 1) kondisi tanah permukaan di wilayah studi menjadi lebih membahayakan dengan adanya lereng-lereng yang curam,

⁹ Dody Putra Wijaya, *Dampak Kegiatan Penambangan Mineral Bukan Logam terhadap Kondisi Lingkungan Kecamatan Wonotirto Kabupaten Blitar*. Universitas Brawijaya, Malang, 2016.

¹⁰ Roro Nawang Wulan, *Dampak Kegiatan Penambangan Mineral Bukan Logam di Kota Semarang (Studi Kasus Kecamatan Ngaliyan)*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2012.

2) terbukanya kawasan konservasi, pohon-pohon yang semula berada di perbukitan menjadi hilang. Lahan di sekitar lokasi penambangan menjadi gundul dan gersang, 3) banjir dan tanah longsor. Sedangkan dampak sosial dari kegiatan penambangan adalah 1). ketidaknyamanan warga masyarakat disebabkan oleh pencemaran debu, 2). dibebaskannya lahan atau bangunan oleh PT. IPU dengan nilai ganti rugi yang kurang memadai 3). kegiatan penambangan cukup mempengaruhi perubahan mata pencaharian penduduk.

Di Kecamatan Cipatat, Kabupaten Bandung Barat, aktivitas penambangan batu gamping telah menyebabkan perubahan drastis pada lanskap, deforestasi, erosi tanah, dan pencemaran udara dan air.¹¹ Di Distrik Manokwari Selatan, Papua Barat, aktivitas tambang batu gamping telah mengakibatkan penurunan signifikan dalam nilai imbuhan air tanah hingga mencapai 72%.¹² Di Desa Satar Punda, Kecamatan Lamba Leda, Kabupaten Manggarai Timur, penambangan batu gamping telah merusak beberapa mata air yang penting bagi pengairan persawahan dan pasokan air minum masyarakat setempat.¹³ Di Kabupaten Banggai Kepulauan, Sulawesi Tengah, penambangan batu gamping telah menyebabkan kerusakan parah pada hutan, mata air, sungai, danau, gua-gua karst,

¹¹ Chamid, C., Faikar, F.A. (2020), *Kajian Dampak Kegiatan Industri Pertambangan Batu Gamping Di Desa Citatah Kecamatan Citatah Kabupaten Bandung Barat* (Universitas Islam Bandung), Jurnal Universitas Islam Bandung Repository Vol.6 No.1.

¹² Khristian Enggar, (2020). *Dampak Penambangan Batu Gamping Terhadap Cadangan Air Tanah (Studi Kasus : Penambangan Batu Gamping, Maruni, Manokwari, Papua Barat)*, Jurnal ISTECH.

¹³ <https://www.mongabay.co.id/2021/02/18/tambang-batu-gamping-di-satar-punda-berisiko-rusak-sumber-air/> (18/02/2021), data akses 18 Juli 2024 pukul 23.27 WIT.

serta habitat spesies endemik dan keanekaragaman hayati yang dilindungi.¹⁴

Di Desa Nambo dan Desa Lahuafu, Kecamatan Bungku Timur, aktivitas tambang batu gamping telah menyebabkan deforestasi, polusi udara (terutama debu), dan potensi kerusakan ekosistem mangrove di hilir.¹⁵ Di Kecamatan Moramo Utara, Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara, dampak aktivitas tambang batu gamping termasuk peningkatan debu, kerusakan infrastruktur jalan, gangguan kebisingan, dan peningkatan lalu lintas kendaraan, mengganggu aktivitas sehari-hari masyarakat setempat.¹⁶

Provinsi Sulawesi Tenggara (Sultra) adalah salah satu daerah penghasil tambang terbesar di Indonesia, khususnya nikel dengan luas mencapai 198.624,66 ha, salah satunya berada di Kabupaten Konawe dengan luas 21.100 ha. Zonasi tambang di Sultra berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2014 – 2034 (selanjutnya disebut Perda RT/RW Sultra), khususnya pada Pasal 39 tentang Kawasan Peruntukan Pertambangan, membagi

¹⁴ <https://www.voaindonesia.com/a/organisasi-lingkungan-ingatkan-dampak-buruk-penambangan-batu-gamping-di-ekosistem-karst-banggai-kepulauan/7246976.html> 30/08/2023, data akses 18 Juli 2024 pukul 23.34 WIT.

¹⁵ Risna dkk, (2023). Pola-Pola Gerakan Sosial Petani Dan Nelayan Yang Terdampak Aktivitas Pertambangan (Studi di Desa Lahuafu Kecamatan Bungku Timur Kabupaten Morowali), *Gemeinschaft: Jurnal Masyarakat Pesisir dan Perdesaan*. Vol. 5; No. 2.

¹⁶ Hasmita dkk, (2019), *Analisis Pelaksanaan Usaha Pertambangan Batu Gamping Dalam Upaya Pengendalian Kerusakan Lingkungan*, JURNAL PERENCANAAN WILAYAH, Vol. 4.No.2.

Kawasan Peruntukan Pertambangan terdiri atas: 1) Kawasan Peruntukan Pertambangan, 2) Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan 3) Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Kawasan Peruntukan Pertambangan terdiri atas: a. Wilayah Pertambangan (WP) terdiri atas: 1. Wilayah Usaha Pertambangan (WUP); dan 2. Wilayah Pencadangan Negara (WPN). b. Wilayah Kerja Pertambangan (WKP) Minyak dan Gas Bumi.

Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) terdapat di: a. Kabupaten Bombana dengan potensi tambang Emas Placer, Nikel Laterit dan Tromit Placer; b. Kabupaten Buton dengan potensi tambang mangan, nikel laterit, krom, aspal, batu gamping, sirtu, lelung dan batu kapur; c. Kabupaten Buton Utara dengan potensi tambang Pasir Kromit, Biji Besi atau Pasir Besi, Aspal dan Batu Gamping; d. Kabupaten Kolaka dengan potensi tambang Nikel Laterit, Besi Laterit atau Bijih Besi, Marmer dan Batu Gamping; e. Kabupaten Kolaka Utara dengan potensi tambang Nikel Laterit, Pasir Krom (Kromit Placer), Marmer dan Batu Gamping; f. Kabupaten Konawe dengan potensi tambang Nikel Laterit, Batu Gamping dan Marmer; g. Kabupaten Konawe Selatan dengan potensi tambang Nikel Laterit, Marmer dan Batu Gamping; h. Kabupaten Konawe Utara dengan potensi tambang Nikel Laterit, Biji Besi, Batu Gamping dan Marmer; i. Kabupaten Muna dengan potensi tambang Batu Gamping dan Aspal; j. Kota Baubau dengan potensi tambang Nikel, Aspal dan Batu Gamping; dan k. Kota Kendari dengan potensi tambang Batu Gamping. Sedangkan Wilayah Pencadangan Negara (WPN) sebagaimana

direncanakan seluas 18.087 (delapan belas ribu delapan puluh tujuh) hektar yang terdapat pada wilayah:

Tabel 1: Kawasan peruntukan pertambangan di Prov Sultra

Zonasi	Wilayah	Area (Kab/Kota)	Potensi Tambang
Kawasan Peruntukan Pertambangan (KPP)	a. Wilayah Pertambangan (WP) terdiri atas:		
	1. Wilayah Usaha Pertambangan (WUP); dan		
	2. Wilayah Pencadangan Negara (WPN).		
	b. Wilayah Kerja Pertambangan (WKP) Minyak dan Gas Bumi.		
		Kab. Bombana.	tambang Emas Placer, Nikel Laterit dan Tromit Placer;
Wilayah usaha Pertambangan (WIP)		Kab. Buton	tambang mangan, nikel laterit, krom, aspal, batu gamping, sirtu, lemung dan batu kapur;
		Kab. Buton Utara	Pasir Kromit, Biji Besi atau Pasir Besi, Aspal dan Batu Gamping;
		Kab. Kolaka	tambang Nikel Laterit, Besi Laterit atau Biji Besi, Marmer dan Batu Gamping;
		Kab. Kolaka Utara	tambang Nikel Laterit, Pasir

Wilayah Pencadangan Negara (WPN)		Krom (Kromit Placer), Marmer dan Batu Gamping;
	Kab. Konawe	tambang Nikel Laterit, Batu Gamping dan Marmer;
	Kab. Konawe Selatan	tambang Nikel Laterit, Marmer dan Batu Gamping;
	Kab. Konawe Utara	tambang Nikel Laterit, Biji Besi, Batu Gamping dan Marmer;
	Kab. Muna	tambang Batu Gamping dan Aspal;
	Kota Baubau	tambang Nikel, Aspal dan Batu Gamping;
	Kota Kendari	tambang Batu Gamping.
	Kab. Buton Utara	cadangan tambang Aspal;
	Kab. Konawe	cadangan tambang Nikel;
	Kab. Konawe Selatan	dengan cadangan tambang Nikel Laterit;
	Kab. Muna	cadangan tambang Aspal.

Sumber: Perda Prov. Sultra Nomor 2 Tahun 2014

Selain itu juga tambang mineral bukan logam yang cukup banyak di beberapa wilayah di Provinsi Sultra. Paling banyak terdapat di Kabupaten Konawe Utara dan Konawe Selatan. Dalam isu pertambangan dan lingkungan, telah banyak penelitian yang mengkaji dampak lingkungan dalam aktivitas tambang di Sulawesi Tenggara yang didominasi tambang nikel, namun belum ada penelitian tentang dampak lingkungan akibat

pertambangan mineral bukan logam di Sulawesi Tenggara. Kesenjangan ini penting untuk diteliti lebih lanjut mengingat aktivitas pertambangan mineral bukan logam juga memiliki daya rusak lingkungan. Mineral bukan logam di Sulawesi Tenggara terbagi atas Kelompok Mineral Bukan Logam yang terdiri dari; batu gamping untuk semen, *clay* (lempung), pasir kuarsa, dan dolomit, dan Kelompok Batuan yang terdiri dari; oniks, pasir batu (*sirtu*), batu gamping kristalin, batu gamping terumbu, dan marmer.

Sebagai pilar utama administrasi lingkungan, kelembagaan pengelolaan lingkungan merupakan faktor kunci keberhasilan pengelolaan lingkungan. Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman – sebagaimana dikutip Wijoyo - menegaskan bahwa kelembagaan lingkungan mempunyai kewenangan untuk membuat “administrative regulations” dan sekaligus menegakkannya secara administratif, di samping melakukan “*administrative activities*” pengelolaan lingkungan yang nyata.¹⁷

Saat berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹⁸ tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba, perizinan tambang menjadi kewenangan pemerintah Provinsi, akan tetapi kewenangan perizinan tersebut beralih ke Pemerintah Pusat pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 (perubahan UU Minerba No 4 Tahun 2009). Sampai dengan diberlakukannya Peraturan

¹⁷ Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan: Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm 6

¹⁸ Sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Pemberian Perizinan Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut Perpres No 55 Tahun 2022), yang mendelegasikan perizinan tambang tersebut ke Pemerintah Provinsi untuk tiga jenis item; 1) mineral bukan logam, 2) mineral bukan logam jenis tertentu, dan, 3) batuan. Lahirnya Perpres ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menentukan bahwa Perizinan Berusaha dalam bentuk pemberian sertifikat standar dan izin dapat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah provinsi berdasarkan prinsip: a). efektivitas; b). efisiensi; c). akuntabilitas; dan d). eksternalitas.

Beberapa aspek pendelegasian perizinan tersebut beberapa diantaranya dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Pasal 2 mengatur lingkup kewenangan yang didelegasikan yang meliputi 3 hal; a). pemberian sertifikat standar; dan izin; b). pembinaan atas pelaksanaan Perizinan Berusaha yang didelegasikan; dan, c). pengawasan atas pelaksanaan Perizinan Berusaha yang didelegasikan. Sedangkan Pasal 3 mengenai; a). pemberian dan penetapan wilayah izin usaha Pertambangan mineral bukan logam, wilayah izin usaha Pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu, dan wilayah izin usaha Pertambangan batuan dengan ketentuan: 1). berada dalam 1 (satu) daerah provinsi; atau 2). wilayah laut sampai dengan 12 (dua belas) mil laut; b) penetapan harga patokan

mineral bukan logam, penetapan harga patokan mineral bukan logam jenis tertentu, dan penetapan harga patokan batuan; dan c), pemberian rekomendasi atau persetujuan yang berkaitan dengan kewenangan yang didelegasikan.

Pendelegasian izin ini tentunya membawa konsekuensi hukum bagaimana mempertanggungjawabkan pemberian izin pertambangan tersebut sesuai peraturan perUndang-Undangan, termasuk bagaimana aspek pengawasan lingkungannya sesuai asas tanggung jawab Negara dalam Pasal 2 UUPPLH. Dalam UU LH, pengawasan lingkungan merupakan bagian integral dari “Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup” dalam Pasal 1 ayat (2), selain perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, dan penegakan hukum.¹⁹ Kegiatan/usaha pertambangan yang mengabaikan pengawasan lingkungan akan berdampak buruk bagi kelestarian dan keseimbangan ekosistem lingkungan.

Sayangnya, Perpres No 55 Tahun 2022 tersebut luput mengatur aspek pengawasan lingkungan hidup dalam aktivitas pertambangan mineral bukan logam. Pendelegasian hanya ada 3 (tiga) aspek yaitu: a. pemberian sertifikat standar dan izin; b. pembinaan atas pelaksanaan Perizinan Berusaha yang didelegasikan; dan c. pengawasan atas pelaksanaan Perizinan Berusaha yang didelegasikan. Jadi konteks

¹⁹ Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

pengawasannya hanya pada pelaksanaan perizinan berusaha dalam rezim perizinan berusaha, bukan pengawasan lingkungan dalam rezim hukum lingkungan.

Pelaksanaan pengawasan lingkungan masih menghadapi kendala klasik yang mencakup antara lain: belum proporsionalnya jumlah Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) yang kompeten di seluruh Indonesia dibandingkan dengan jumlah kegiatan usaha yang harus diawasi, minimnya data dan riwayat kepatuhan pelaku usaha sebagai basis dilakukan pengawasan serta belum optimalnya manajemen sistem informasi lingkungan hidup untuk pengawasan, dan belum optimalnya mekanisme akuntabilitas pengawasan lingkungan hidup. Masalah-masalah ini membuat pengawasan lingkungan hidup belum optimal mendorong penataan dan, lebih mendasar lagi, belum mampu menegakkan peraturan lingkungan hidup apalagi menjaga kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat,²⁰ termasuk di sektor pertambangan.

Rantai masalah terjadinya kerusakan lingkungan akibat kegiatan/usaha pertambangan adalah paradigma pertambangan yang cenderung mengejar keuntungan sebesar-besarnya (*profit oriented*) dan mengabaikan keseimbangan ekosistem lingkungan. Sifat pertambangan yang sangat eksploitatif, diperburuk dengan lemahnya pengawasan lingkungan serta kepatuhan penanggung jawab usaha terhadap

²⁰ Indonesian Center For Environmental Law, *Penguatan Sistem Pengawasan Lingkungan Hidup*, Seri Analisis#7, ICEL), Jakarta, 2020, hlm 1.

pemulihan lingkungan, memperburuk kerusakan itu. Memang benar bahwa perizinan berusaha membawa dampak ekonomi di suatu daerah, salah satunya adalah menambah sektor penerimaan Negara/daerah (APBN/D), hal mana mineral bukan logam menjadi salah satu item PAD dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah. Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang selanjutnya disebut Opsen Pajak MBLB adalah Opsen yang dikenakan oleh Daerah atas pokok Pajak MBLB sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan.²¹ Namun dampak ekonomi ini juga berkelindan dengan kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan ini membawa dampak jangka panjang ke generasi berikutnya.

Hal ini diperburuk dengan minimnya kajian akademik dan uji publik terhadap prospek pertambangan yang akan dibuka di suatu daerah. Termasuk dalam pendelegasian kewenangan perizinan berusaha dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Pendelegasian perizinan berusaha dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Provinsi dalam Perpres No 55 Tahun 2022 tidak diikuti dengan kajian akademik layak tidaknya pendelegasian itu dikeluarkan mengingat Sultra telah memiliki ratusan IUP tambang mineral logam yang juga berkontribusi secara masif terhadap kerusakan lingkungan yang terjadi. Kajian akademik dibutuhkan untuk menilai apakah pemerintah provinsi membutuhkan kewenangan

²¹ Pasal 1 angka 31 Perda Prov Sultra No 2 Tahun 2024,.

menerbitkan izin tambang mineral bukan logam untuk meningkatkan PADnya. Kalaupun untuk kepentingan PAD, kajian akademik itu dibutuhkan untuk menilai seberapa besar risiko kerusakan dan atau pencemaran lingkungan yang ditimbulkan dibanding PAD yang didapatkan. Tidak bisa hanya karena pendelegasian itu diberikan, pemerintah provinsi langsung menerimanya begitu saja tanpa kajian yang mendalam.

Perpres No 55 Tahun 2022 sangat “pertambangan sentris”, mengabaikan prinsip-prinsip pengawasan lingkungan karena tidak mencantumkan item pengawasan lingkungan dalam aktivitas pertambangan yang izinnya didelegasikan. Padahal pengawasan lingkungan dalam kegiatan pertambangan menjadi “causa prima” untuk memastikan agar kegiatan pertambangan tidak sampai membawa dampak lingkungan yang merugikan. Pertambangan mineral bukan logam tetap saja memiliki daya rusak lingkungan sesuai sifat alami pertambangan yang eksploitatif meskipun tidak sebesar tambang mineral logam seperti emas atau nikel. Meng “anak tirikan” tambang mineral bukan logam dalam pengawasan lingkungan sama saja membiarkan terjadinya pencemaran lingkungan.

Pasca berlakunya Perpres No 55 Tahun 2022, Pemprov Sultra menerbitkan Keputusan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 502 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Kewenangan Gubernur Sulawesi Tenggara kepada Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi

Sulawesi Tenggara untuk Melaksanakan Sebagian Urusan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut Keputusan GubernurNo. 502 Tahun 2022).

Karena Perpres No 55 Tahun 2022 tidak mendelegasikan pengawasan lingkungan, maka pertanyaannya kemudian, siapa yang mengawasi? Memang benar bahwa pemerintah pusat/provinsi/kab/kota bertanggung jawab dalam menjaga kelestarian lingkungan sebagai perwujudan asas tanggung jawab Negara dalam UUPPLH.²² Namun Negara yang berciri positifis,²³ maka bentuk tanggung jawab tersebut harus di norma kan dalam perUndang-Undangan. Jika pengawasan lingkungannya melekat pada pemberi IUP, maka seharusnya norma pengawasannya tercantum dalam Kpt *a quo*. Persoalannya Keputusan GubernurNo. 502 Tahun 2022 sama sekali tidak mengatur pengawasan lingkungan. Termasuk dalam 18 kewenangan yang diberikan kepada Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Prov Sultra dalam Keputusan GubernurNo. 502 Tahun 2022, tidak satupun yang terkait pengawasan lingkungan. Sehingga pendelegasian perizinan berusaha dalam Perpres No 55 Tahun 2022 berjalan tanpa pengawasan lingkungan. Di mana seyogianya *beleid* tersebut disertasi dengan norma pengawasan lingkungan yang kewenangannya diberikan kepada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi.

²² Pasal 2 huruf a UUPPLH.

²³ Pratama Herry Herlambang, (2019). *Positivisme Dan Implikasinya Terhadap Ilmu Dan Penegakan Hukum*, Indonesian State Law Review, Vol. 2 No. 1

Paradigma UU Minerba sangat “pertambangan sentris”, seolah “berjalan sendiri” melepaskan dirinya dari rezim hukum lingkungan. Dalam perUndang-Undangan, rezim pertambangan dan rezim hukum lingkungan seolah “berjalan sendiri”. Rezim pertambangan berjalan sesuai “kehendaknya sendiri”, yang seharusnya menempatkan dirinya sebagai sektor dalam rezim lingkungan. Akibatnya, peraturan turunan UU Minerba juga sangat “pertambangan sentris”, termasuk menurun pada peraturan di bawahnya. Pertama, pengawasan lingkungan tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara (selanjutnya disebut PP No 96 Tahun 2021). Pengawasan yang dimaksud dalam PP *a quo* hanya terkait pengawasan teknis pertambangan, bukan pengawasan lingkungan. Kedua, Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan Yang Baik Dan Pengawasan Pertambangan Mineral Dan Batubara (selanjutnya disebut Permen ESDM No 26 Tahun 2018), juga tidak mengatur pengawasan lingkungan. Ruang lingkup Peraturan Menteri ini mengatur mengenai: a. pelaksanaan kaidah pertambangan yang baik; b. pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan Usaha Pertambangan; dan c. pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan.

Paradigma pertambangan sentris ini juga menurun pada Perpres No 55 Tahun 2022, cenderung mengutamakan nilai ekonomi (*value*),

mengabaikan prinsip-prinsip pengawasan lingkungan karena tidak mencantumkan item pengawasan lingkungan dalam aktivitas pertambangan yang izinnnya didelegasikan. Padahal pengawasan lingkungan dalam kegiatan pertambangan menjadi “causa prima” untuk memastikan agar kegiatan pertambangan tidak sampai membawa dampak lingkungan yang merugikan. Pun ternyata kegiatan pertambangan mineral bukan logam itu membawa dampak merugikan ekosistem lingkungan, maka pengawasan menjadi instrumen untuk memulihkan lingkungan yang rusak melalui kegiatan; 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 tercantum dalam Pasal 54 ayat (2) UUPPLH.²⁴

Karena “pertambangan sentris”, maka Inspektur Tambang dan pejabat pengawas pertambangan dalam Perpres *a quo* juga hanya mengawasi teknis pertambangan sesuai peraturan perUndang-Undangan dalam rezim pertambangan, tidak mengawasi terkait bagaimana kaidah atau prinsip-prinsip lingkungan hidup dijalankan dan dipatuhi dalam pelaksanaan kegiatan atau usaha pertambangan.

Dalam konteks tanggung jawab hukum, pendelegasian kewenangan perizinan yang diatur dalam Perpres No 55 Tahun 2022 tersebut tidak saja

²⁴ Pasal 54 ayat (2) UUPPLH: Pemulihan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahapan: a. penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar; b. remediasi; c. rehabilitasi; d. restorasi; dan/atau e. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

mendelegasikan pemberian izin, namun juga mendelegasikan tanggung jawab hukum untuk menilai dan memastikan Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Pemprov Sultra benar-benar menggunakan kewenangan tersebut secara optimal dan bertanggung jawab sesuai prinsip-prinsip pengawasan perizinan. Apakah pendelegasian tersebut dijalankan secara amanah dan bertanggung jawab oleh Pemprov Sultra atau justru sebaliknya. Hasil dari pendelegasian kewenangan pemberian izin tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan dengan baik.

Termasuk dalam aspek pengawasan lingkungan yang diwajibkan dalam UUPPLH No 32 Tahun 2009, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Pengawasan Dan Sanksi Administratif Bidang Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut dalam Permen LHK No 14 Tahun 2024), dan Persetujuan Lingkungan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut PP PPLH), yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan.²⁵, meskipun Perpres No 55 Tahun 2022 tidak mengaturnya. Pemprov Sultra harus memastikan pelaku/penanggung jawab usaha/kegiatan pertambangan tersebut benar-benar patuh pada ketentuan peraturan perUndang-Undangan di bidang lingkungan hidup. Kepatuhan ini penting karena Negara, melalui instrument izin dan pengawasannya, harus

²⁵ Pasal 529 huruf d PP No 22 Tahun 2021.

memastikan jika penanggungjawab atau pelaku usaha pertambangan benar-benar menunaikan apa yang menjadi kewajiban hukumnya dalam peraturan perUndang-Undangan di bidang lingkungan hidup dan pertambangan.

Pengawasan lingkungan oleh pemerintah dan kepatuhan penanggung jawab usaha pertambangan ini menjadi *causa prima* dalam menilai kegiatan/usaha pertambangan tersebut betul-betul mematuhi prinsip-prinsip lingkungan hidup atau sebaliknya. Serta untuk mengukur mekanisme pemberian hukuman (*punishment*) terhadap pelaku usaha yang tidak menjalankan kewajiban pemulihan lingkungan.

B. Rumusan Masalah

1. Apa hakikat pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan di Provinsi Sulawesi Tenggara?
2. Bagaimana pengawasan lingkungan hidup pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Tenggara terhadap pemegang IUP mineral bukan logam?
3. Bagaimana formulasi ideal pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan mineral bukan logam?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian

1. Untuk mengkaji dan menemukan hakikat pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan mineral bukan logam di Provinsi Sulawesi Tenggara.

2. Untuk mengkaji dan menemukan bentuk pengawasan lingkungan hidup pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara terhadap pemegang IUP mineral bukan logam.
3. Untuk merumuskan formulasi ideal pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan mineral bukan logam.

Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis: penelitian ini diharapkan memperkaya khazanah penelitian tentang izin pertambangan dan pengawasan lingkungan hidupnya, khususnya pertambangan mineral bukan logam pasca berlakunya Perpres No 55 Tahun 2022.
2. Manfaat Praktis:
 - Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi ilmiah bagi penguatan pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan, khususnya mineral bukan logam oleh pemegang IUP di Provinsi.
 - Penelitian ini dapat membantu Penulis meraih gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

D. Orisinalitas Penelitian

Salah satu syarat penting dalam sebuah penelitian ilmiah, adalah membandingkannya dengan penelitian lain atau penelitian terdahulu yang mengangkat isu yang sama, namun dengan pendekatan berbeda.

Berdasarkan hasil penelusuran penulis terkait penelitian ini, ditemukan beberapa hasil penelitian Disertasi, yaitu:

1. Nur Nashriany Jufri. “Prinsip Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Untuk usaha Pertambangan”. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2021.²⁶ Disertasi ini meneliti landasan filosofis pengelolaan lingkungan hidup dalam perubahan fungsi kawasan hutan untuk usaha pertambangan. Menganalisis instrumen hukum perubahan fungsi kawasan hutan untuk usaha pertambangan, dan menganalisis tanggung jawab pejabat yang berwenang dalam penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan.

Perbedaan penelitian ini dengan Disertasi Nur Nashriany Jufri terletak pada *legal issue* nya. *Legal Issue* Disertasi Nur Nashriany Jufri terletak pada pengelolaan lingkungan hidup dalam perubahan fungsi kawasan hutan untuk usaha pertambangan, sementara *legal issue* penelitian ini adalah pada bagaimana pengawasan lingkungan dalam izin usaha pertambangan mineral bukan logam di Provinsi Sulawesi Tenggara untuk menilai kepatuhan pemegang IUP tambang mineral bukan logam terhadap prinsip-prinsip lingkungan hidup dalam pengelolaan pertambangan yang baik.

2. Sapto Hermawan. “Demokrasi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia”.

²⁶ https://all.fh.unair.ac.id/index.php?p=show_detail&id=21354.

Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2018.²⁷ Disertasi ini meneliti tentang arti penting atau urgensi masuknya persoalan lingkungan hidup dalam proses demokratisasi yang tengah berjalan di Indonesia. Konseptualisasi pengintegrasian demokrasi lingkungan hidup ke dalam pengelolaan nasional pertambangan mineral dan batubara di tengah agenda pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), dan formulasi sistem hukum nasional pada masa mendatang dalam rangka memberikan landasan yuridis yang memadai sehubungan dengan gagasan pengintegrasian demokrasi lingkungan hidup ke dalam pengelolaan nasional pertambangan mineral dan batubara.

Perbedaan penelitian ini dengan Disertasi Sapto Hermawan terletak pada *legal issue* nya. *Legal Issue* Disertasi Sapto Hermawan terletak pada isu demokrasi lingkungan hidup dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Sementara *legal issue* penelitian ini adalah pada bagaimana pengawasan lingkungan dalam izin usaha pertambangan mineral bukan logam di Provinsi Sulawesi Tenggara untuk menilai kepatuhan pemegang IUP tambang mineral bukan logam terhadap prinsip-prinsip lingkungan hidup dalam pengelolaan pertambangan yang baik.

²⁷ <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/159072>.

3. Betsy Anggreny Kapugu. “Tanggung Jawab Perusahaan Pertambangan Terhadap Pemulihan Lingkungan Hidup Di Sulawesi Utara”, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2022.²⁸ Disertasi ini mengkaji tentang pemulihan lingkungan sebagai tanggung jawab perusahaan pertambangan di Sulawesi Utara.

Perbedaan penelitian ini dengan Disertasi Betsy A. Kapugu terletak pada *legal issue* nya. Legal Issue Disertasi Betsy A. Kapugu terletak pada tanggung jawab perusahaan pertambangan terhadap pemulihan lingkungan hidup di Sulawesi Utara. Sementara *legal issue* penelitian ini adalah pada bagaimana pengawasan lingkungan dalam izin usaha pertambangan mineral bukan logam di Provinsi Sulawesi Tenggara untuk menilai kepatuhan pemegang IUP tambang mineral bukan logam terhadap prinsip-prinsip lingkungan hidup dalam pengelolaan pertambangan yang baik.

4. Dadang Sudirman. “Optimasi Biaya Kompensasi Kerusakan Lingkungan Kegiatan Pertambangan Batubara Di Hutan Lindung”. Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011.²⁹ Disertasi ini membahas biaya kompensasi kegiatan pertambangan di hutan lindung dalam rangka mencari biaya kompensasi optimal karena hilangnya fungsi ekosistem.

²⁸ http://repository.unhas.ac.id/23628/2/B013191026_disertasi_27-10-2022%201-2.pdf.

²⁹ <https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/old28/20306804-D%201303-Optimasi%20biaya-full%20text.pdf>.

Pemanfaatan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan batubara membawa konsekuensi terhadap keberlanjutan fungsi ekosistem hutan lindung yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan. Diperlukan adanya biaya kompensasi yang mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan ekologi atas pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan.

Perbedaan penelitian ini dengan Disertasi Dadang Sudirman terletak pada *legal issue* nya. *Legal Issue* Disertasi Dadang Sudirman terletak pada biaya kompensasi kerusakan lingkungan kegiatan pertambangan batubara di hutan lindung. Sementara *legal issue* penelitian ini adalah pada bagaimana pengawasan lingkungan dalam izin usaha pertambangan mineral bukan logam di Provinsi Sulawesi Tenggara untuk menilai kepatuhan pemegang IUP tambang mineral bukan logam terhadap prinsip-prinsip lingkungan hidup dalam pengelolaan pertambangan yang baik.

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Kerangka Konsep

a. Lingkungan Hidup dan Ekosistemnya

Lingkungan hidup dalam UUPPLH diartikan sebagai “kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia

serta makhluk hidup lain”.³⁰ Sedangkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diartikan sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.³¹

Dalam penjelasan umum UUPPLH butir 3, lingkungan hidup sebagai suatu ekosistem terdiri atas berbagai subsistem, yang mempunyai aspek sosial, budaya, ekonomi, dan geografi. Oleh karena itu pengelolaan lingkungan menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya, sebagaimana juga ditegaskan dalam Pasal 11 UUPPLH. Dikemukakan pula bahwa terpeliharanya kelestarian fungsi lingkungan hidup merupakan kepentingan rakyat, lingkungan hidup harus dikelola dengan prinsip pelestarian fungsi LH yang serasi, selaras, dan seimbang.

Ekosistem merupakan suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Tingkatan organisasi ini sendiri dikatakan sebagai suatu sistem karena memiliki komponen-komponen dengan fungsi berbeda yang terkoordinasi secara baik sehingga masing-masing

³⁰ Pasal 1 angka 1 UUPPLH

³¹ Pasal 1 angka 2 UUPPLH

komponen terjadi hubungan timbal balik. Hubungan timbal balik terwujudkan dalam rantai makanan serta jaring makanan yang pada setiap proses ini terjadi aliran energi dan siklus materi.³² Suatu konsep sentral dalam ekologi yaitu ekosistem, yaitu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dan lingkungannya. Menurut pengertian ini, suatu sistem terdiri atas komponen-komponen yang bekerja secara teratur sebagai suatu kesatuan.³³

Lingkungan yang dalam kaitannya dengan unsur-unsurnya mengandung arti adanya interaksi antara unsur-unsur di dalamnya, termasuk manusia terhadap sumber daya lainnya. Dalam pandangan ekosistem yang merupakan satu unsur fungsional di dalamnya tercakup organisme dan lingkungan abiotik yang satu terhadap yang lain, sehingga mempengaruhi. Interaksi sebagai salah satu kaidah dalam ekosistem di mana antar unsur-unsur dalam suatu lingkungan saling mempengaruhi dan bersifat timbal balik. Interaksi tersebut dapat terjadi antara unsur biotik sendiri, unsur biotik dengan biotik, dan/atau unsur abiotik dengan abiotik lainnya.³⁴

³² Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan* .Djambatan, Jakarta, 1983.

³³ A.M.Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan*, edisi kedua, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018, hlm 14.

³⁴ Maret Priyanta. 2015. *Pembaruan dan Harmonisasi Peraturan PerUndang-Undangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, Hasanuddin Law Review (Halrev) Volume 1. Issue 3.

Dengan demikian kiranya, cukup jelas peranan manusia dalam ekosistem. Diantara populasi, yaitu kumpulan individu suatu spesies organisme hidup yang sama, yang terdapat dalam ekosistem, manusia adalah populasi yang paling sempurna konstruksinya, yang mempunyai akal dan budi. Dengan kelebihanannya atas populasi-populasi yang lain, manusia mengemban tugas dan kewajiban untuk mengatur adanya keselarasan dan keseimbangan antara keseluruhan komponen ekosistem, baik ekosistem alamiah maupun ekosistem buatan.

Kesadaran akan tugas dan kewajiban ini melepaskan manusia dari anggapan lama, bahwa manusia, karena dikaruniai oleh sang pencipta dalam wujud akal budi, dititahkan untuk menguasai dan memerintah lain-lain sub-sistem dan seluruh ekosistem, sehingga diwenangkan untuk berbuat semau-maunya terhadap lain-lain sub-sistem dan ekosistem seluruhnya. Berdasarkan anggapan lama itu, manusia selalu berusaha untuk mengetahui dan menyelidiki lain-lain sub-sistem dan ekosistem seluruhnya guna menguasai segala rahasianya, agar dapat mudah memerintahnya, seperti sejak semula melandasi agresi manusia untuk (mengetahui dan) menyelidiki alam semesta. Anggapan lama semacam itu mendasari sikap dan pandangan manusia terhadap alam semesta yang dianggapnya sebagai lawan yang harus diusahakan untuk

ditundukan (*suppression*) dan akhirnya diperbudak (*thraldom*) guna memuaskan segala keinginan dan nafsunya.³⁵

Sehingga, gerakan perlindungan ekosistem adalah salah satu gerakan yang membebaskan manusia dari ancaman belenggu perbudakannya berupa bahaya-bahaya lingkungan buaatannya sendiri. Salah satu alat yang kuat dan ampuh dalam melindungi lingkungan hidup adalah hukum yang mengatur perlindungan lingkungan hidup.³⁶ Sehingga hukum lingkungan berperan dalam menegakkan prinsip dan asas lingkungan hidup yang dapat mencegah potensi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

b. Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat Sebagai Hak Asasi Manusia

Salah satu hak yang secara konstitusional dijamin oleh UUD NKRI Tahun 1945 adalah hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.³⁷ Dalam teori besar hak asasi manusia, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat menempati posisi penting dalam diskursus HAM kontemporer. Dalam generasi HAM,

³⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm 5

³⁶ St, Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I: Umum, Binacipta, Bandung 1980, hlm 69-70.

³⁷ Pasal 28H ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945: setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan, jo Pasal 33 ayat (4) UUD Tahun 1945: 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..

hak atas lingkungan hidup menjadi “generasi ketiga” teori evolusi HAM. Generasi pertama adalah hak sipil-politik (SIPOL),³⁸ disusun hak ekonomi sosial dan budaya (Ekosob) sebagai generasi kedua.³⁹

Rumpun hak generasi ketiga disebut hak-hak solidaritas. Rumpun hak ini merupakan tuntutan negara-negara berkembang atau Dunia Ketiga atas tatanan internasional yang lebih adil. Hak-hak yang termasuk rumpun ini, antara lain hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik, dan hak atas warisan budaya sendiri. Hak-hak kelompok, seperti imigran, masyarakat hukum adat (*indigenous people*), dan kelompok minoritas harus dilindungi oleh negara. Hak kelompok ini melahirkan teorisasi ulang atas HAM yang menempatkan hak kelompok sebagai HAM dalam generasi ketiga hak. Klaim budaya, tradisi, bahasa, agama, etnisitas,

³⁸ *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Rumpun hak dalam generasi ini adalah; hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil. Rumpun hak ini disebut juga hak negatif yang mensyaratkan tiadanya campur tangan negara di dalam perwujudan hak. Negara justru lebih rentan melakukan pelanggaran HAM jika bertindak aktif terkait hak-hak ini. Asplund, Knut D. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Pusham UII dan University of Oslo, Jogjakarta, 2008.

³⁹ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*, diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Rumpun hak dalam generasi ini adalah: hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, dan hak atas lingkungan yang sehat. Hak ini disebut pula sebagai hak positif yang mensyaratkan peran aktif negara dalam pemenuhannya. Oleh karena itulah, hak-hak generasi kedua ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (“right to”), bukan dalam bahasa negatif: “bebas dari” (“freedom from”). Pada dasarnya, generasi hak kedua ini merupakan tuntutan akan persamaan social. Asplund, Knut D, *ibid*.

lokalitas, suku bangsa, atau ras menjadi elemen yang karib dalam proses pemikiran HAM kontemporer.

Jauh sebelumnya, kaitan antara lingkungan dan hak asasi manusia dapat dilacak pada sejumlah kesepakatan internasional. Misalnya dalam Konferensi Internasional lingkungan hidup di Stockholm, Swedia pada tanggal 5 – 16 Juni 1972 yang terkenal dengan *United Nation Conference on Human Environment*⁴⁰ yang 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*.⁴¹ Serta membebankan 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

⁴⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>. Data akses 15 Juli 2021 pukul 23.15 wita.

⁴¹ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm 11.

masalah lingkungan dan terbentuknya perUndang-Undang nasional.⁴²

John H. Knox sejak tahun 2005 telah mengemukakan jika terdapat hubungan erat antara lingkungan yang bersih, sehat, dan berkelanjutan dan hak asasi manusia. Temuan tersebut didasarkan pada empat kondisi fundamental sebagai berikut: pertama, perubahan iklim sudah mengganggu hak asasi masyarakat yang rentan dan merupakan ancaman besar bagi hak asasi manusia di mana-mana. Kedua, hukum hak asasi manusia membebankan kewajiban kepada negara untuk merespons perubahan iklim, terlepas dari apakah mereka dapat dianggap bertanggung jawab atas 'penyebabnya'. Ketiga, hukum hak asasi manusia juga membatasi tanggapan negara. Keempat, dan yang paling penting, yurisprudensi yang telah dikembangkan oleh pengadilan hak asasi manusia dalam konteks kerusakan lingkungan domestik dapat diterapkan pada kerusakan lingkungan global, seperti perubahan iklim, atas dasar kewajiban kerja sama internasional.⁴³ Mengakui lingkungan yang sehat sebagai hak asasi manusia universal selain memberikan implikasi teknis juga memberikan implikasi rasional-filosofis, bahwa saat ini perlindungan lingkungan untuk

⁴² Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 2001, hlm 24.

⁴³ John H. Knox, "Climate Change and Human Rights Law", *Virginia Journal of International Law*, Vol.50, No. 1 (2009), hlm. 59.

menciptakan kondisi yang layak hidup adalah kode moral universal yang bersifat lintas batas negara dan budaya.⁴⁴

c. Hakikat Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam

Konstitusi perekonomian Indonesia secara eksplisit menegaskan bahwa bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan oleh sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung spirit/filosofi bahwa adanya suatu kewajiban bagi negara untuk menyejahterakan rakyatnya, sebagai konsekuensi yuridis Indonesia penganut *welfare state*.⁴⁵ Hal mana juga menjadi prinsip demokrasi ekonomi dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NKRI Tahun 1945 bahwa Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Berdasarkan rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 tersebut terdapat unsur penting dalam pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, antara lain adanya unsur: “dikuasai negara” dan “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dua

⁴⁴ Sayyidatina Hayaa Afra Geubrina Raseukiy, 2022. *Kebijakan Hukum dalam Pemenuhan Hak atas Lingkungan yang Bersih, Sehat, dan Berkelanjutan Sebagai Hak Asasi Manusia Universal*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol.9.No.1.

⁴⁵ Wahyu Nugroho, 2014. *Konsistensi Negara Atas Doktrin Welfare State Dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Oleh Masyarakat Adat*, Jurnal Hukum Lingkungan Vol.1, Issue 2, hlm 1.

unsur besar tersebut menjadi jiwa dari setiap perusahaan bumi, air, dan kekayaan alam. Setiap perusahaan sumber daya alam harus dikaitkan dengan pertanyaan dasar secara filosofis berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945, yaitu apakah perusahaan tersebut mencerminkan penguasaan oleh Negara, dan apakah perusahaan tersebut akan memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴⁶

Menurut Soepomo, frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 memberi pengertian “dikuasai” dengan pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi.⁴⁷ Demikian pula Mohammad Hatta, *founding fathers* negara Indonesia, yang juga tokoh ekonomi Indonesia, mantan Wakil Presiden pertama dan salah satu arsitek UUD 1945, menyatakan:⁴⁸

“... Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa yang disebut dalam bahasa Inggris “public utilities” diusahakan oleh Pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan Pemerintah...”.

⁴⁶ Ahmad Redi, 2015. *Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 2., hlm 2.

⁴⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-II/2003 dalam permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁸ *Ibid.*

Selanjutnya, Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara yaitu dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer.⁴⁹ Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.

Bagir Manan menjelaskan bahwa cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:⁵⁰

- (1) Penguasaan semacam kepemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.
- (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan.
- (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Aminuddin Ilmar menerangkan bahwa hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara,

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung. 1995., hlm 12.

dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.⁵¹ Tanpa adanya penguasaan Negara, maka tidak mungkin tujuan Negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh Negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada Negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.⁵²

Abrar Saleng menerangkan makna penguasaan negara yakni negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*volledige bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk: mengatur (*regelen*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouder*).⁵³ Mengatur diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat, dan menetapkan berbagai peraturan perUndang-Undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam, sehingga dengan adanya aturan tersebut, pelaksanaan kegiatan terhadap sumber daya alam dapat dilakukan dengan baik. Mengurus diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya alam. Mengusahakan dan mengelola dimaknai sebagai upaya untuk mengerjakan dan melaksanakan

⁵¹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.24

⁵² *Ibid.*

⁵³ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

kegiatan yang berkaitan dengan sumber daya alam, baik dilakukan sendiri atau dengan menunjuk pihak lainnya. Mengawasi artinya suatu upaya dari Negara untuk melihat, menjaga, dan mengamati pelaksanaan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam sehingga tidak terjadi kerusakan lingkungan hidup.⁵⁴

Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk penggunaan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang mengatur bahwa, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemudian dituntaskan secara kokoh di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104 atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria/ UUPA).⁵⁵

Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, berdasarkan konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Cetakan-I, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 19.

bukan berarti dimiliki, melainkan hak yang memberi kewenangan pada Negara untuk menguasai hal tersebut di atas.⁵⁶ Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah bersifat pribadi. Hal ini dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) “tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Secara sepintas dapat diketahui, hak menguasai oleh negara melebihi hak milik, juga hak lainnya yang dikenal di dalam masyarakat. Sesungguhnya hak menguasai oleh negara atas SDA tersebut memberikan kewenangan kepada negara, untuk:⁵⁷ pertama, mengatur dan menyelenggarakan

⁵⁶ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm.234.

⁵⁷ Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan; Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Ed. , Cet. I, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 72.

peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya. Kedua, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu., dan ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

d. Hakikat Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pengawasan merupakan salah satu aspek penting dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 1 angka 2 UUPPLH menentukan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Tugas pengawasan ini diberikan kepada pemerintah sebagaimana Pasal 63 UUPPLH, bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah bertugas dan berwenang, salah satunya adalah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah.⁵⁸ Serta melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap

⁵⁸ Pasal 63 ayat (1) huruf n.

ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perUndang-Undangan. Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, bukan penanggulangan pencemaran yang telah terjadi. Oleh karenanya, pengawasan terhadap segala kegiatan pengelolaan lingkungan hidup menjadi sangat penting.

Pengawasan kegiatan pertambangan Minerba secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam Pasal 2 PP ini disebutkan bahwa Menteri melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Kemudian Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Pembinaan tersebut terdiri atas; a). pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan; b). pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi; c). pendidikan dan pelatihan; dan d). perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan

penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batubara.

Pada aspek pengawasan, Pasal 13 PP tersebut mengatur bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Kemudian pengawasan tersebut meliputi; a). penetapan WPR; b). penetapan dan pemberian WIUP mineral bukan logam dan batuan; c). pemberian WIUP mineral logam dan batubara; d). penerbitan IPR; e). penerbitan IUP; dan f). penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa betapa urgensinya eksistensi kelembagaan dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Bahkan dapat dikatakan bahwa, keberhasilan peraturan perUndang-Undangan dibidang lingkungan hidup juga ditentukan oleh *"the existing administrative and institutional framework"*. Kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup adalah bagian inti dari keseluruhan sistem pengelolaan lingkungan hidup dan pilar utama hukum administrasi lingkungan dalam proses pembuatan kebijaksanaan lingkungan. Kelembagaan pengawasan

pengelolaan lingkungan itu dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat *administrative regulations* sekaligus menegakkannya secara administratif disamping melakukan “*administrative activities*” pengelolaan lingkungan yang nyata.⁵⁹

Pengawasan terkait pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat. pengawasan oleh pemerintah dengan instrumen izin lingkungan yang diberikan, sementara pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan dengan banyak cara. Pengawasan masyarakat ini diatur dalam Pasal 70 UUPPLH bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam bentuk: a). pengawasan sosial; b) pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau c). penyampaian informasi dan/atau laporan.

Dapat disadari bahwa eksistensi masyarakat dalam pengawasan pengelolaan lingkungan merupakan aspek substansi dalam menunjang pembangunan dan lingkungan hidup. Pembangunan dan lingkungan hidup dapat terintegrasi dalam konteks pengelolaan lingkungan apabila masyarakat dapat berperan secara aktif, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun setelah pengambilan keputusan. Dalam tataran teoritis-praktis, peran serta

⁵⁹ Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, *Environmental Law*, , Prentice Hall Upper Saddle River, New Jersey, 1997, hlm, 11 dan 66. Dikutip dari: Mukhlis, 2010. *Konsep Hukum Administrasi Lingkungan Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Konstitusi, Vol.7.No.2., hlm 81.

masyarakat dalam pengawasan pengelolaan lingkungan dapat digolongkan dalam bentuk-bentuk sebagai berikut: 1). Secara prosedur administratif, misalnya dalam pembuatan Amdal, prosedur dan perencanaan perizinan, pembuatan peraturan. Dalam pembuatan peraturan misalnya, masyarakat memiliki hak partisipasi dalam penyusunan peraturan perUndang-Undangan administratif; 2). Pemberian informasi kepada masyarakat. Dalam rangka informasi, masyarakat memiliki hak untuk mendapat informasi yang memadai atas suatu proses pengambilan keputusan, terutama pihak-pihak yang merupakan calon yang berkaitan dengan dampak pengambilan keputusan, misalnya dalam pemberian perizinan (*license*), Amdal.⁶⁰

e. Prinsip-Prinsip Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

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,

⁶⁰ Mukhlis, *ibid*, hlm 86.

desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.

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.

Terkait “asas tanggung jawab negara”, mengandung pengertian bahwa 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. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Asas kelestarian dan keberlanjutan mengandung pengertian bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Asas keserasian dan keseimbangan mengandung pengertian bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem. Asas keterpaduan mengandung pengertian bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait. Asas manfaat mengandung pengertian 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. Asas kehati-hatian mengandung pengertian bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi

bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisir atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Asas keadilan mengandung pengertian bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.

Asas ekoregion mengandung pengertian bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal. Asas keanekaragaman hayati mengandung pengertian 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. Asas pencemar membayar mengandung pengertian bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan. Asas partisipatif mengandung pengertian 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.

Asas kearifan lokal mengandung pengertian bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat. Asas tata kelola pemerintahan yang baik mengandung pengertian bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. Asas otonomi daerah mengandung pengertian 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.

Yunus Wahid menambahkan bahwa selain dari asas tersebut, ada yang baru dan diatur secara tegas antara lain; asas ekoregion, asas kearifan lokal, asas tata kelola pemerintahan yang baik dan asas otonomi daerah.⁶¹ Kemudian, selain dari apa yang disebutkan di atas, menurut Koesnadi, beberapa ketentuan Undang-Undang Lingkungan Hidup memuat prinsip-prinsip hukum

⁶¹ A.M.Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan, loc.cit.*, hlm 174.

lingkungan nasional maupun internasional yang mempunyai implikasi terhadap pembangunan nasional, yaitu:⁶²

- 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.

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.⁶³ 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

⁶² Koesnadi Hardjasoemantri, *"Peraturan-PerUndang-Undangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Andal"*, Jakarta: Kantor Menteri Negara KLH, 1985.

⁶³ 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, 2017. "Menyoal Pengaturan Anti Eco-SLAPP Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009", artikel dalam Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol 3, Issue 02, hlm 2.

dalam menghadapi aspek-aspek sosial dan politik dalam pengelolaan lingkungan.⁶⁴ 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*).⁶⁵ Pentingnya kontrol oleh masyarakat dilandasi banyaknya kasus lingkungan hidup yang tidak diimbangi dengan kapasitas pengelola lingkungan hidup yang baik,⁶⁶ sehingga membuat upaya pelestarian dan pemulihan lingkungan hidup menjadi tidak optimal.

f. Perizinan Lingkungan Hidup

1) Izin Lingkungan Sebagai Keputusan Administrasi Pemerintahan

Izin dalam Pasal 1 angka (19) UU AP adalah “Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan.” Siapa yang dimaksud sebagai pejabat pemerintahan itu disebut dalam Pasal 1 angka (3) UU AP bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi

⁶⁴ Bruce Mitchell, dkk, *Pengelolaan Sumber Daya Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 254. Dalam Raynaldo, *Ibid*.

⁶⁵ Sherry Arnstein, “*Ladder of Citizen Participation*”, Journal of the American Institute of Planners, (November 2007), hlm. 217. *Ibid*.

⁶⁶ Ahmad Fauzi, dkk, *Status Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2010), hlm. 180-183. *Ibid*.

Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Dalam Pasal 39 UU AP ayat (1) dan ayat (2) disebutkan bahwa: (1) Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi dengan berpedoman pada Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)¹¹⁶ dan berdasarkan ketentuan peraturan perUndang-Undangan. ayat (2) menyebutkan bahwa keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Izin apabila: a) diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan b) kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perUndang-Undangan.

Beberapa pengertian izin (*vergunning*) sebagai keputusan administrasi negara (*beschikking*) juga termuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 9 Tahun 2004) yakni:

- a. Izin sebagai sebuah ketetapan tertulis.
- b. Keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara.

- c. Keputusan yang berdasarkan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.
- d. Bersifat konkret, individual dan final.
- e. Keputusan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum perdata

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perUndang-Undangan. Dengan demikian pada prinsipnya peraturan perUndang-Undangan memuat larangan dan persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin). Pengecualian itu harus diberikan oleh peraturan perUndang-Undangan untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu ciri negara hukum yang demokratis.⁶⁷

Di dalam kamus istilah hukum, izin dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.⁶⁸ Beberapa pakar memberikan pengertian mengenai izin, E. Utrecht menyatakan bahwa:⁶⁹

⁶⁷ N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, disunting oleh Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 6-7.

⁶⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2006, hlm.198.

⁶⁹ E. Utrecht. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbit Ichtiar, Jakarta, 1957,, hlm 187 dalam Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 167.

“Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)”.

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).⁷⁰ 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.⁷¹ Izin menyangkut boleh atau tidaknya suatu kegiatan atau perbuatan dilakukan.

Sebagai sebuah keputusan badan atau pejabat tata usaha negara (*beschikking*), setiap izin yang dikeluarkan pasti memiliki fungsi dan tujuan tertentu. Menurut A. Sutedi, tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:⁷² Pertama dari sisi pemerintah, tujuan pemberian izin adalah: 1) Untuk melaksanakan peraturan. Apakah ketentuan-ketentuan yang

⁷⁰ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 77.

⁷¹ 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., *ibid*.

⁷² *Ibid* hlm 193.

termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekalipun untuk mengatur ketertiban. 2) Sebagai sumber pendapatan daerah. Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

Kedua, dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin itu adalah. 1) adanya kepastian hukum; 2) adanya kepastian hak; 3) untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirikan mempunyai izin. Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.⁷³

Mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan bahwa tujuan sebuah izin diberikan sebagai:⁷⁴ a) keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu; b) mencegah bahaya bagi lingkungan; c)

⁷³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodiki, *loc.cit.*

⁷⁴ *Ibid* hlm 133.

keinginan melindungi objek-objek tertentu; d) hendak membagi benda-benda yang sedikit; e) pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, di mana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

Sebagaimana halnya sebuah Negara yang bercirikan Negara hukum yang di dalamnya ada unsur atau syarat sebagai Negara hukum, maka perizinan sebagai bagian dari instrumen hukum administrasi juga memiliki unsur agar bisa disebut sebagai izin. Pertama, instrumen yuridis. Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, ketentuan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan⁷⁵ atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.⁷⁶

⁷⁵ Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, FH UNAIR, Surabaya, 1995, hlm 3.

⁷⁶ Philipus M. Hadjon, et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 125.

Kedua, peraturan perUndang-Undangan. Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *“wetmatigheid van bestuur”* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perUndang-Undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perUndang-Undangan yang berlaku. *“Om positief recht te kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk.” Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*,⁷⁷ (Untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

Ketiga, organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberian izin, yang didasarkan

⁷⁷ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *“Inleiding in het Staats-en Administratief Recht”*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1985, hlm. 26.

pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.⁷⁸

Terlepas dari berbagai organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi negara. Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.⁷⁹ Keempat, peristiwa konkret. Salah satu ciri dari izin adalah harus berbentuk konkret, dalam arti obyek dan apa yang diatur itu harus konkret (jelas). Kelima, prosedur dan persyaratan. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin.

Izin juga memiliki beberapa sifat, pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya:⁸⁰

⁷⁸ Sjachran Basah, "Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan", Makalah pada Seminar Hukum Lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerja sama dengan Legal Mandate Compliance and Enforcement Program dari BAPEDAL, 1.-2 mei 1996, Jakarta, hlm. 3.

⁷⁹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *op.cit.*, hlm. 11.

⁸⁰ *Ibid* hlm 134.

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perUndang-Undangan mengaturnya.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, adalah izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan, yang berarti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.
4. Izin yang bersifat memberatkan, ada izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat di sekitarnya dan mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya.
5. Izin yang segera berakhir, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.

6. Izin yang berlangsung lama, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relief lebih lama.
7. Izin yang bersifat pribadi adalah, izin yang isinya tergantung pada sifat/ kualitas pribadi dan pemohon izin.
8. Izin yang bersifat kebendaan, adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.

Dalam UU AP disebutkan bahwa Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Sehingga keputusan administrasi pemerintahan adalah keputusan yang dibuat oleh pelaksana atau penyelenggara administrasi pemerintahan yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk membuatnya, dalam hal ini adalah Badan atau Pejabat Pemerintahan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.⁸¹

Dalam Pasal 1 angka 7 UU AP disebutkan bahwa Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam

⁸¹ Pasal 1 angka 3 UU No 30 Tahun 2014.

penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, izin lingkungan adalah keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, sehingga ia merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sebagai KTUN, maka izin lingkungan juga harus memenuhi syarat:

- a. Konkret (objeknya tidak abstrak melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan);
- b. Individual (siapa yang diberikan izin); dan
- c. Final (seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu).

Tafsir luas dikemukakan beberapa pakar, misalnya menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana yang dikutip oleh Taufik Imam Santosa, ada enam unsur keputusan TUN, yaitu:⁸²

1. Penetapan tertulis;
2. Dibuat (oleh) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. Bersifat konkret, individual;
5. Final
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

⁸² Taufik Imam Santoso, *Politik Hukum Amdal; Amdal Dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, Cet. I, Setara Press, Malang, 2009, hlm 49.

Sementara itu, Indraharto juga ada membagi enam unsur keputusan TUN yaitu:⁸³

1. Bentuk penetapan harus tertulis.
2. Dikeluarkan oleh badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara.
4. Berdasarkan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.
5. Bersifat konkret, individual dan final.
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sedangkan Baharudin Lopa dan Andi Hamzah lebih luas lagi membagi ke dalam sembilan unsur Keputusan TUN, yaitu:⁸⁴

1. Berupa penetapan (jadi bukan perbuatan).
2. Tertulis (yang lisan tidak menjadi obyek).
3. Yang mengeluarkan harus badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
4. Berisi tindakan hukum.
5. Ada dasar hukumnya dalam perUndang-Undangan.
6. Konkret (bukan abstrak).
7. Individual (bukan bersifat umum).

⁸³ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Bogor: 1999, hlm 162-163.

⁸⁴ Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm 48.

8. Final (bukan sementara)., dan

9. Menimbulkan akibat hukum.

Selain itu, sebuah keputusan pemerintahan juga harus memenuhi 3 (tiga) kriteria Kontrol. Kriteria kontrol diperlukan sebagai bentuk standar keputusan TUN yang legitimate. Lord Diplock mengemukakan tiga kriteria kontrol.⁸⁵ Pertama, “legality”, menghendaki bahwa pembuat keputusan mengerti dengan baik tentang perangkat peraturan perUndang-Undangan yang mendasari keputusannya dan harus memberikan effect terhadapnya, andaikata hal tersebut tidak dilakukan maka keputusan mengandung “*illegality*”.

Kedua, tidak “*irrationality*”, merujuk pada “*wednesbury unreasonableness-indicating how administrative action may be unreasonable in a broad sense and hence invalid*”. Di Belanda dikenal sebagai “*misbruik van gezag*” (penyalahgunaan kekuasaan), di Inggris disebut dengan “*abuse of power*” dan Perancis mengenalnya dengan istilah “*abus de pouvoir*”. Di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 satu diantara alasan untuk menggugat adalah bahwa Surat Keputusan dibuat tanpa mempertimbangkan alasan-alasan yang masuk akal. Ketiga, *Procedural impropriety* (ketidaklayakan prosedur) yang meliputi: (a) kewajiban bagi pejabat Tata Usaha

⁸⁵ *Ibid.*

Negara memberikan kesempatan pada orang-orang yang terkena keputusannya untuk didengar pendapat mereka; (b) Keputusan tidak boleh dipengaruhi bias; (c) kewajiban tidak boleh menyimpang dari yang diharapkan oleh hukum.⁸⁶

2) Izin Lingkungan Sebagai Instrumen Pengendali

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, perizinan lingkungan di Indonesia memiliki arti yang penting di dalam pengelolaan lingkungan. Pada satu sisi, perizinan lingkungan dapat berbentuk pemberian persetujuan/izin bagi pembuangan limbah ke media lingkungan.⁸⁷ Di sisi lain, perizinan lingkungan juga dapat berbentuk izin umum, yaitu “izin lingkungan” menurut UUPPLH.⁸⁸ Sedianya, UUPPLH diharapkan memuat dua tipe integrasi perizinan. Pertama, adalah integrasi izin yang bersifat internal, dalam arti izin pengelolaan lingkungan disatukan menjadi izin lingkungan. Hal ini lazimnya disebut dengan integrasi izin. Kedua, integrasi eksternal, dalam arti integrasi izin usaha dengan izin lingkungan. Hal ini lazimnya disebut dengan

⁸⁶ Plesueur, A and Werberg, J. *Constitutional and Administrative Law*. Second ed. Cavendish Publishing Limited. P.204., dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006., hlm 23.

⁸⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, cet. *Loc.cit.*

⁸⁸ Dalam pandangan Rangkuti, izin lingkungan merupakan izin terkait dengan pengelolaan lingkungan. Menurut Rangkuti, setelah berlakunya UU No. 4 Tahun 1982 (disebut UULH) muncul beberapa peraturan pemerintah yang melahirkan beberapa jenis izin baru terkait pengelolaan lingkungan hidup, yang merupakan tambahan dari izin yang selama ini ada seperti izin gangguan (izin HO). Izin baru ini adalah izin pembuangan limbah cair dan izin terkait pengelolaan limbah B3. Uniknya, Rangkuti juga memasukkan izin usaha ke dalam izin lingkungan seperti ini. Lihat: Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, cet. 3 *Loc.cit.*, hlm 165-166.

izin berantai. Dalam hal ini, izin lingkungan dijadikan syarat dari izin usaha, dan apabila izin lingkungan dicabut, maka izin usaha menjadi tercabut pula atau menjadi batal demi hukum.⁸⁹ Terkait izin berantai ini, ahli hukum Indonesia beranggapan bahwa sistem izin berantai ini berasal dari Belanda, sehingga seringkali sistem ini disebut dengan “*ketting vergunning*”, yang artinya izin berantai.⁹⁰

Dalam kerangka hukum lingkungan, perizinan lingkungan merupakan instrumen kebijaksanaan yang paling penting. Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa. Menurut Rangkuti dan Wijoyo:⁹¹

“Environmental licencing is a state administrative decision (beschikking) and contains precise measuring instrument to achieve to compulsory environmental management prerequisites needed to prevent pollution. Perizinan pada intinya memiliki tujuan-tujuan: for revenue rising, to control the use of natural resource, to control socially undersirable activities, to protect the public against dishonest persons and to control the development of land”. (Perizinan lingkungan merupakan keputusan administrasi negara (*beschikking*) dan berisi alat ukur yang tepat untuk mencapai prasyarat wajib pengelolaan lingkungan yang diperlukan untuk mencegah

⁸⁹ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, ed. 2, cet. 5: Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 96-98.

⁹⁰ Lihat misalnya istilah *ketting vergunning* di dalam: Ridwan HR, *Eksistensi Izin Lingkungan dan Masalah Penegakan Hukum Administrasi*, makalah disampaikan pada “Diskusi Ahli” yang diselenggarakan oleh Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) di Jakarta, tanggal 4 November 2015, hlm. 2. Dikutip dari: Muhammad Andri Gunawan Wibisana, 2018, *Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi Dan Berantai: Sebuah Perbandingan Atas Perizinan Lingkungan Di Berbagai Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol 48.No.2., hlm 224.

⁹¹ Siti Sundari Rangkuti and Suparto Wijoyo, “*Deregulating Licencing to Improve Environmental Control and Monitoring in Indonesia*”, *Journal of Environmental Law*, Edition II, August 1997, p.99.

pencemaran. Perizinan pada intinya memiliki tujuan-tujuan: untuk meningkatkan pendapatan, untuk mengontrol penggunaan sumber daya alam, untuk mengontrol aktivitas yang tidak diinginkan secara sosial, untuk melindungi masyarakat dari orang-orang yang tidak jujur dan untuk mengontrol perkembangan tanah).

Pasal 1 angka (35) UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) No 32 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan disebutkan bahwa “Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin Usaha dan/atau Kegiatan.” Substansi tentang izin lingkungan secara formal diatur dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 41 UUPPLH dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

Dalam UUPPLH izin lingkungan adalah prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Artinya, seseorang tidak akan diberikan izin usaha dan/atau kegiatan apabila tidak memiliki izin lingkungan yang diterbitkan oleh instansi teknis. Apabila izin lingkungan dicabut, karena adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang izin, maka izin usaha dan/atau kegiatannya dibatalkan (Pasal 40 ayat (2)).

Dalam kerangka hukum lingkungan, perizinan lingkungan merupakan instrumen kebijaksanaan yang paling penting. Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa. Menurut Rangkuti dan Wijoyo:⁹²

“Environmental licensing is a state administrative decision (beschikking) and contains precise measuring instruments to achieve compulsory environmental management prerequisites needed to prevent pollution. Perizinan pada intinya memiliki tujuan-tujuan: for revenue rising, to control the use of natural resources, to control socially undesirable activities, to protect the public against dishonest persons and to control the development of land”. (Perizinan lingkungan merupakan keputusan administrasi negara (*beschikking*) dan berisi alat ukur yang tepat untuk mencapai prasyarat wajib pengelolaan lingkungan yang diperlukan untuk mencegah pencemaran. Perizinan pada intinya memiliki tujuan-tujuan: untuk meningkatkan pendapatan, untuk mengontrol penggunaan sumber daya alam, untuk mengontrol aktivitas yang tidak diinginkan secara sosial, untuk melindungi masyarakat dari orang-orang yang tidak jujur dan untuk mengontrol perkembangan tanah).

Sama dengan tujuan izin secara umum, sebagai instrumen pengendali, izin LH dikeluarkan dengan tujuan: a) keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu; b) mencegah bahaya bagi lingkungan; c) keinginan melindungi objek-objek tertentu; d) hendak membagi benda-benda yang sedikit; e) pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, di mana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.⁹³

⁹² Siti Sundari Rangkuti and Suparto Wijoyo, “Deregulating Licencing to Improve Environmental Control and Monitoring in Indonesia”, *Journal of Environmental Law*, Edition II, August 1997, p.99.

⁹³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009.

Salah satu fungsi izin adalah sebagai instrumen pengendalian dan pengawasan pemerintah bagi masyarakat, termasuk dunia usaha dan pelaku ekonomi swasta lainnya. Terkait hal ini, Sjachran Basah menyebutkan bahwa izin merupakan perkenan menyelenggarakan peraturan dalam hal konkret, berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Misalnya saja dari sisi membentuk peraturan, apakah perancang undang undang mampu peraturan pelaksanaan (tingkat pusat dan daerah) untuk itu diperlukan reorientasi peraturan perUndang-Undangan yang menjadi dasar izin diterbitkan sehingga izin dapat berfungsi.⁹⁴

Sebagai instrumen pengendali, izin harus dapat memastikan bahwa suatu aktivitas masyarakat, baik pribadi atau pelaku usaha, wajib mematuhi rambu-rambu larangan dan kewajiban yang dituangkan dalam izin itu. Misalnya, dalam izin pemanfaatan hasil hutan, izin kegiatan tambang, izin pembangunan gedung bertingkat, izin kepemilikan senjata api,

⁹⁴ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1992.

dan bentuk izin lainnya, setiap pemegang izin harus mengetahui dan mematuhi setiap kewajiban dan larangan yang disebut dalam izin itu. Apabila larangan dan kewajiban itu dilanggar maka akan berakibat pada sanksi; baik administrasi berupa pencabutan atau pembekuan izin, maupun sanksi pidana.

Dengan demikian, dengan sistem perizinan: pada dasarnya sesuatu adalah dilarang kecuali dengan izin. Sebagaimana diungkapkan Siti Sundari Rangkuti bahwa untuk mendirikan instalasi (*iNKRIchting*) yang dapat menimbulkan gangguan atau pencemaran lingkungan dipergunakan izin lingkungan, karena pada dasarnya: “dilarang, kecuali dengan izin”, yang berarti pemrakarsa memerlukan izin lingkungan (*milieuvergunning* atau *environmental licence*).⁹⁵

3) Bentuk, Penolakan, Pembatalan dan Perubahan Izin Lingkungan

Dalam praktiknya, izin lingkungan juga bisa ditolak atau dibatalkan dalam situasi sebagai berikut: penolakan permohonan izin lingkungan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya apabila tidak dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL. Dalam hal izin lingkungan ditolak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penanggung jawab usaha dan/atau

⁹⁵ Siti Sundari Rangkuti, “Analisis UUPLH Dari Aspek Hukum Lingkungan dan Teknis Yuridis Dalam Rangka Revisi”, Semiloka Nasional Tentang Revisi UUPLH, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Lembaga Penelitian Universitas Airlangga dan Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL- Indonesia, Surabaya, 23 Oktober 1999, hlm.48.

kegiatan tidak dapat mengajukan izin usaha dan/atau kegiatan. Dalam hal pembatalan izin lingkungan yang sudah diterbitkan, Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya wajib membatalkan izin lingkungan apabila:

1. Persyaratan yang diajukan dalam permohonan izin mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/atau pemalsuan data, dokumen, dan/atau informasi;
2. Penanggung jawab usaha/kegiatan tidak melaksanakan persyaratan dan kewajiban dalam izin lingkungan sehingga terjadi pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Izin lingkungan yang sudah diberikan juga bisa mengalami perubahan, apabila: 1) Terjadi perubahan kepemilikan usaha dan/atau kegiatan; 2) Perubahan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Untuk point kedua, dalam hal perubahan yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup yang memenuhi kriteria:

1. Perubahan dalam penggunaan alat-alat produksi yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup;
2. Penambahan kapasitas produksi;
3. Perubahan spesifikasi teknik yang memengaruhi lingkungan;
4. Perubahan sarana Usaha dan/atau Kegiatan;
5. Perluasan lahan dan bangunan Usaha dan/atau Kegiatan;

6. Perubahan waktu atau durasi operasi Usaha dan/atau Kegiatan;
7. Usaha dan/atau Kegiatan di dalam kawasan yang belum tercakup di dalam Izin Lingkungan;
8. Terjadinya perubahan kebijakan pemerintah yang ditujukan dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan/atau.
9. Terjadi perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar akibat peristiwa alam atau karena akibat lain, sebelum dan pada waktu Usaha dan/atau Kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan;

Selain itu, perubahan izin lingkungan juga dapat terjadi apabila terdapat perubahan dampak dan/atau risiko terhadap lingkungan hidup berdasarkan hasil kajian analisis risiko lingkungan hidup dan/atau audit lingkungan hidup yang diwajibkan; dan/atau, tidak dilaksanakannya rencana Usaha dan/atau Kegiatan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya Izin Lingkungan. Peraturan perUndang-Undangan terkait izin lingkungan juga memberi kewajiban kepada pemegang izin lingkungan yaitu; 1) menaati persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam Izin Lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; 2) membuat dan menyampaikan laporan pelaksanaan terhadap persyaratan dan kewajiban dalam Izin Lingkungan

kepada Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota; dan 3) menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan.

g. Prinsip Hukum Pengelolaan Pertambangan

Karena pentingnya kedudukan hukum dalam tatanan masyarakat, maka dalam pembentukan peraturan hukum tidak bisa terlepas dari asas hukum, karena asas hukum adalah landasan utama dalam pembentukan hukum juga disebut titik tolak dalam pembentukan dan interpretasi Undang-Undang tersebut.⁹⁶ Asas hukum merupakan unsur yang sangat penting dalam pembentukan peraturan hukum. Oleh karena itu, penulis akan menguraikan sedikit pembahasan yang berkaitan dengan masalah ini dengan harapan dapat mendekatkan pemahaman kita tentang asas-asas hukum. Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Dalam bahasa Inggris, kata " asas " diformatkan sebagai " principle ", peraturan konkret seperti Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, demikian pula dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum, hukum

⁹⁶ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicialprudance*, Kencana, Makassar, 2007, hlm. 48.

dasar, dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat dan sistem hukum.⁹⁷

Demikian pula dalam kegiatan pertambangan Minerba, juga terikat dengan asas atau prinsip hukum. Pasal 2 UU Pertambangan Minerba menentukan bahwa Pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan: a). manfaat, keadilan, dan keseimbangan; b). keberpihakan kepada kepentingan bangsa; c) partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; d) berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Prinsip manfaat merupakan asas di mana dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara dapat memberikan kegunaan bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Prinsip ini sesuai dengan konsep yang dikembangkan Jeremy Bentham yang dikenal sebagai utilitarianisme. Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.⁹⁸

Prinsip keadilan meliputi aspek-aspek kesejahteraan rakyat, pemerataan, pengakuan kepemilikan MHA, pluralisme hukum,

⁹⁷ Achmad Ali *Ibid.* mengutip pendapat Dragan Milovanovic, *Sociology of Law*, Harrow and Heston: Albany, New. York, 194.

⁹⁸ Muh. Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 179.

dan yang merusak membayar. Prinsip keadilan ini bertujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang menjamin keadilan antar dan intragenerasi. Di samping itu, prinsip ini juga bertujuan untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi MHA dan masyarakat lainnya dalam pengelolaan sumber daya alam tambang.⁹⁹ Dengan demikian asas keadilan merupakan prinsip dalam pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara di mana di dalam pemanfaatan itu harus memberikan hak yang sama bagi masyarakat banyak.

Prinsip keseimbangan dimaksudkan sebagai prinsip pengelolaan sumber daya mineral dan batubara berdasarkan prinsip pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Prinsip keseimbangan juga menghendaki bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara harus mempunyai kedudukan hak dan kewajiban yang setara dan seimbang antara pemberi izin dengan pemegang izin. Pemberi izin dapat menuntut hak-haknya kepada pemegang izin, seperti IPR, IUP, maupun IUPK. Begitu juga pemegang izin dapat menuntut haknya kepada pemberi izin supaya pemberi izin dapat melaksanakan

⁹⁹ Marilang, "Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang", JurnalAI-Risalah, Vol 11, No. 1 Mei 2011, hlm. 10.

kewajibannya, seperti memberi pembinaan dan pengawasan terhadap pemegang izin. Ini berarti keseimbangan dalam hak dan kewajiban.¹⁰⁰

Salah satu implementasi dari prinsip keseimbangan dalam pengelolaan dan pengusahaan tambang adalah tetap menjaga keseimbangan antara ketersediaan bahan galian dengan kebutuhan pasar atau konsumen dan prinsip keseimbangan ini seyogyanya menjadi prinsip utama dari Undang-Undang pertambangan dan Undang-Undang pengelolaan sumber daya alam. Prinsip keseimbangan antara ketersediaan dan produksi dengan kebutuhan konsumen, diharapkan berfungsi sebagai alat kontrol (*tool of social engineering*) terhadap kegiatan-kegiatan penambangan sebagaimana Ronny Hanitijo Soemitro kemukakan bahwa kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan, dan pemberian sanksi.¹⁰¹

Prinsip partisipatif, dalam hal ini bertujuan agar dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip

¹⁰⁰ Marthen B. Salinding, 2019. *Prinsip Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara yang Berpihak kepada Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 1, hlm 156.

¹⁰¹ Ronny Hanitijo Soemantri, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 134.

lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Prinsip transparansi yaitu prinsip bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara harus dilaksanakan secara terbuka. Artinya setiap informasi yang disampaikan kepada masyarakat oleh pemberi dan pemegang izin harus disosialisasikan secara jelas dan terbuka kepada masyarakat. Misalnya, tentang tahap-tahap kegiatan pertambangan, kebutuhan tenaga kerja, dan lainnya. Jika terjadi dampak negatif dari pertambangan harus disampaikan secara terbuka kepada masyarakat di sekitar wilayah pertambangan. Prinsip transparan pengelolaan yang terbuka terkait dengan informasi pengelolaan pertambangan yang dapat diakses secara umum sehingga lembaga negara dan anggota masyarakat seperti lembaga swadaya masyarakat dapat memantau dan memberikan pengawasan secara efektif.¹⁰²

Transparansi, dalam pemberian perizinan pertambangan seharusnya diikuti dengan keterbukaan yang berbentuk kemudahan akses informasi bagi masyarakat terhadap proses pemberian perizinan pertambangan dan juga dalam melihat dampak dari pemberian izin tersebut. Dalam hal pemberian izin pertambangan pemerintah lebih mudah memberikan izin kepada investor asing dengan alasan investor asing lebih

¹⁰² *Ibid* hlm 158.

menjanjikan. Prinsip akuntabilitas berarti bahwa setiap pertambangan mineral dan batubara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Prinsip akuntabilitas ini erat kaitannya dengan hak-hak yang akan diterima oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersumber dari kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Terkait dengan prinsip akuntabilitas pengelolaan pertambangan mineral dan batubara pada tanah ulayat, maka hak-hak MHA atas sumber daya mineral antara *fee*, ganti rugi atas lahan, ganti rugi atas dampak langsung dari pertambangan, CSR perusahaan dan lain sebagainya harus direalisasikan oleh perusahaan pertambangan.

Prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara adalah prinsip yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa yang akan prinsip ini berkaitan dengan kelangsungan hidup dan kelestarian lingkungan saat ini dan di masa yang akan datang. Di satu sisi pengelolaan pertambangan dimaksudkan untuk menggali sumber-sumber kekayaan alam guna memperoleh nilai tambah perekonomian, disisi yang lain pengelolaan

pertambangan yang objeknya tidak dapat diperbarui dan dapat merusak lingkungan yang pada akhirnya merusak ekosistem. Sementara semua makhluk termasuk manusia hanya dapat hidup pada lingkungan dengan ekosistem yang baik dan layak. Oleh karena itu, dalam perencanaan pengelolaan pertambangan mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan dan sosial budaya.¹⁰³ Sehingga ekosistem dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup dapat terjaga kelestarian dan keseimbangannya.

h. Biaya Lingkungan Dalam Pengelolaan Pertambangan

Dalam UU LH, biaya lingkungan disebut sebagai “internalisasi biaya lingkungan”. Hal ini erat kaitannya dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang memasukan internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif. Rasio pentingnya penekanan prinsip ini berangkat dari suatu keadaan di mana 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

¹⁰³ Marthen B. Salinding, *Op.cit.*, hlm 155.

keputusan. Instrumen yang tersedia meliputi pengaturan (larangan dan sanksi), *charges*, *fees*, leasing, perizinan, mekanisme *property rights* dan lain-lain.¹⁰⁴

Biaya Lingkungan menurut Arfan Ikhsan adalah dampak yang timbul dari sisi keuangan maupun non keuangan yang harus dipikul sebagai akibat dari kegiatan yang mempengaruhi kualitas lingkungan.¹⁰⁵ Hansen dan Mowen menyebut biaya lingkungan dapat disebut biaya kualitas lingkungan (*environmental quality costs*). Biaya-biaya yang terjadi karena kualitas lingkungan yang buruk atau kualitas lingkungan yang buruk mungkin terjadi.¹⁰⁶ Biaya lingkungan dapat diklasifikasikan menjadi empat kategori.¹⁰⁷

- a. Biaya pencegahan lingkungan (*environmental prevention cost*) adalah biaya-biaya aktivitas yang dilakukan untuk mencegah produksi limbah atau sampah yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan. Contoh : biaya penelitian lingkungan, melatih pegawai, desain proses, dan produk untuk mengurangi atau menghapus limbah.
- b. Biaya deteksi lingkungan (*environmental detection cost*) adalah biaya-biaya aktivitas yang dilakukan untuk menentukan apakah produk, proses, dan aktivitas lain di perusahaan telah

¹⁰⁴ Mas Achmad Santosa, *Good Governance Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001, hlm. 162

¹⁰⁵ Arfan Ikhsan. *Akuntansi Lingkungan dan Pengungkapannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008, hlm 13.

¹⁰⁶ Hansen & Mowen. *Manajemen Biaya*, Buku II, Terjemahan Benyamin. Molan. Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2001.

¹⁰⁷ *Ibid.*

memenuhi standar lingkungan yang berlaku atau tidak.
Contoh: audit aktivitas lingkungan, pelaksanaan pengujian pencemaran, dan pengukuran tingkat pencemaran.

- c. Biaya kegagalan internal lingkungan (*environmental internal failure cost*) adalah biaya-biaya aktivitas yang dilakukan karena produksi limbah dan sampah, tetapi tidak dibuang ke lingkungan luar. Biaya ini terjadi untuk menghilangkan dan mengolah limbah dan sampah ketika produksi. Contoh: pengoperasian peralatan untuk mengurangi atau menghilangkan polusi, pengolahan dan pembuangan limbah beracun, dan pemeliharaan peralatan polusi.

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*).¹⁰⁸ Dengan adanya kewajiban tersebut, mungkin banyak perusahaan yang mengalokasikan biaya untuk lingkungan tanpa mempertimbangkan 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.¹⁰⁹

i. Biaya Lingkungan Kaitannya Dengan Prinsip Pencemar Membayar

Prinsip pencemar membayar (*polluters-pay-principle*) merupakan model pengalokasian dan pengurangan kerusakan lingkungan dan permintaan pertanggungjawaban dari pihak pencemar, baik

¹⁰⁸ Hansen, Don R., and Maryanne M. Mowen. *Management Accounting, Eight Edition*, (USA: Thomson South-Western, 2007), hlm. 780-781.

¹⁰⁹ *Ibid.*

individu, perusahaan maupun negara untuk menanggung pembiayaan atas terjadinya pencemaran.¹¹⁰ Sekitar tahun enam puluhan, E.J. Mishan memperkenalkan “*polluters-pay-principle*” yang menyebutkan bahwa pencemar semata-mata merupakan seseorang yang berbuat pencemaran yang seharusnya dapat dihindari.¹¹¹ Kemudian prinsip ini mulai dianut dan dikembangkan oleh Negara-negara Anggota Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (*Organization of Economic Co-operation and Development/OECD*), yang pada pokoknya berpendapat bahwa pencemar harus menanggung beban atau biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran yang ditimbulkan.¹¹²

Prinsip atau asas pencemar membayar adalah prinsip yang sering diucapkan dalam deklarasi internasional yang kemudian masuk ke dalam konvensi-konvensi internasional dan menjadi prinsip hukum lingkungan internasional.¹¹³ Instrumen internasional pertama yang mengacu pada pernyataan prinsip pencemar membayar secara tegas adalah *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* 1972, yaitu sebuah

¹¹⁰ Boris N. Mamlyuk, “Analyzing the polluter Pays Principle Through Law and Economics”, *Southeastern Environmental Law Journal*, 2007, hlm. 280.

¹¹¹ Siti Sundari Rangkuti, *Tanggung Gugat Pencemar Dan Beban Pembuktian Dalam Kasus Pencemaran*, Skrep dan Walhi, Jakarta, 2000, hlm. 17.

¹¹² Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Second Editions, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, hlm. 281.

¹¹³ Elli Louka, *“International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and World Order”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, hlm. 51. Dikutip dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *“Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Implementasi Prinsip Pencemar Membayar Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan”*, Jakarta, 2015, hlm 10.

organisasi ekonomi internasional yang didirikan oleh 34 negara pada tahun 1961, yang bertujuan untuk menstimulasi perkembangan ekonomi dan perdagangan dunia. Badan ini mendukung prinsip pencemar membayar untuk mengalokasikan biaya pencegahan polusi dan tindakan kontrol untuk mendorong pengelolaan sumber daya lingkungan secara rasional dan menghindari penyimpangan pada perdagangan dan investasi internasional.¹¹⁴

Rekomendasi tersebut berisi definisi prinsip pencemar yang mewajibkan para pencemar untuk memikul biaya-biaya yang diperlukan dalam rangka upaya-upaya yang diambil oleh pejabat publik untuk menjaga agar kondisi lingkungan berada pada kondisi yang dapat diterima atau dengan kata lain bahwa biaya yang diperlukan untuk menjalankan upaya-upaya ini harus mencerminkan harga barang dan jasa yang telah menyebabkan pencemaran selama dalam proses produksi atau proses konsumsinya.¹¹⁵

¹¹⁴ Philippe Sands, *“Principles of International Environmental Law Volume 1, (Frameworks, Standards and Implementation)”*, Manchester University Press, Manchester, 1995, hlm 281. Dalam BPHN, *ibid*.

¹¹⁵ A. Boyle, *“Impact of International Law and Policy”*, dalam: Alan Boyle, ed., *“Environmental Regulation and Economic Growth”*, (Clarendon Press, 1994), hlm. 179-182. Lihat juga: Alan Boyle dan Patricia Birnie, *“International Law and the Environment”*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2002, hlm. 92-95. *Ibid*.

Rekomendasi *Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies* menyebutkan bahwa prinsip pencemar membayar adalah:¹¹⁶

“The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called “Polluter-Pays Principle”. This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.” (Prinsip yang digunakan untuk mengalokasikan biaya pencegahan dan tindakan pengendalian polusi untuk mendorong penggunaan sumber daya lingkungan yang langka secara rasional dan untuk menghindari distorsi dalam perdagangan dan investasi internasional adalah apa yang disebut “Prinsip Polluter-Pays”. Principle ini berarti bahwa pencemar harus menanggung biaya pelaksanaan tindakan yang disebutkan di atas yang diputuskan oleh otoritas publik untuk memastikan bahwa lingkungan berada dalam keadaan yang dapat diterima. Dengan kata lain, biaya tindakan tersebut harus tercermin dalam biaya barang dan jasa yang menyebabkan pencemaran dalam produksi dan/atau konsumsi. Langkah-langkah tersebut tidak boleh disertai dengan subsidi yang akan menciptakan distorsi yang signifikan dalam perdagangan dan investasi internasional.”

The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) menyebutkan bahwa pencemar adalah:¹¹⁷

¹¹⁶ OECD, *Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies*, Dalam OECD, *The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations* (Paris, OECD, 1992), hlm 19. Sands dan Galizi meringkas Prinsip ke-16 Deklarasi Rio dengan menyatakan “Dalam internalisasi biaya lingkungan dan instrumen ekonomi harus dipromosikan dengan cara yang mempertimbangkan memperhitungkan bahwa pencemar harus menanggung biaya pencemaran.” Philippe Sands, Paolo Galizi, *Dokumen dalam Hukum Lingkungan Internasional*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge, 2004, hlm. 18.

1. Pemilik atau operator fasilitas, terlepas apakah mereka yang memiliki atau mengoperasikan fasilitas pada saat pembuangan zat berbahaya (*hazardous substance*);
2. Pemilik atau operator masa lalu yang memiliki atau mengoperasikan saat terjadinya pembuangan zat berbahaya;
3. Setiap orang yang mengatur perawatan atau pembuangan zat berbahaya yang dimiliki oleh orang tersebut;
4. Setiap orang yang menerima atau diterima zat berbahaya untuk diangkut ke fasilitas pembuangan atau perawatan atau lokasi yang dipilih oleh orang yang darinya terlepas atau terancam dilepaskan.

Rangkuti, mengutip E.J. Mishan dalam "*The Cost of Economic Growth*" pada tahun enam puluhan memperkenalkan *polluter pays principle* (prinsip pencemar membayar) yang menyebutkan bahwa pencemar semata-mata merupakan seorang yang berbuat pencemaran yang seharusnya dapat dihindarinya. Prinsip ini pada awal tahun 1972 mulai dianut oleh Negara anggota organisasi kerja sama ekonomi dan pembangunan (*organization of economic co-operation and development/OECD*) yang pada intinya menyebutkan bahwa pencemar harus membayar biaya pencegahan dan

¹¹⁷ David Wilkinson, *Law and Environment*, Roudledge Publishing, London, 2002, hlm. 125

penanggulangan pencemaran yang ditimbulkan.¹¹⁸ Terkait asas ini, OECD memberikan penjelasan:¹¹⁹

“The polluter should bear the expenses of carrying out measures decided by public authorities to ensure that the environment is in “acceptable state” or in other words the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and or in consumption.” (Pencemar harus menanggung biaya untuk melakukan tindakan yang diputuskan oleh otoritas publik untuk memastikan bahwa lingkungan berada dalam keadaan yang dapat diterima “atau dengan kata lain biaya dari tindakan ini harus tercermin dalam biaya barang dan jasa yang menyebabkan pencemaran dalam produksi dan atau dalam konsumsi).

Asas atau prinsip pencemar membayar juga disebut dalam Deklarasi Stockholm. Asas 22 Deklarasi Stockholm berbunyi:

“state shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such states to areas beyond their jurisdiction“, (Negara-negara akan bekerja sama dalam mengembangkan lebih lanjut hukum internasional mengenai tanggung jawab hukum (tanggung gugat) dan ganti rugi terhadap para korban pencemaran atau kerusakan lingkungan akibat kegiatan dalam wilayah kewenangan atau pengawasan Negara yang bersangkutan kepada wilayah di luar kewenangannya).

Asas “pencemar membayar” (*polluter pay principle* (PPP)) yang artinya, siapa yang melakukan pencemaran lingkungan, juga dituntut membayar biaya kerusakan yang ditimbulkan, juga terdapat dalam UUPPLH Pasal 2 bahwa Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:

a. tanggung jawab negara;

¹¹⁸ Siti Sundari Rangkti. *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Edisi II. Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hlm 238.

¹¹⁹ *Ibid.*

- 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.

Penjelasan asas “pencemar membayar” ini adalah bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.¹²⁰ Asas ini mengadopsi doktrin “*strict liability*”. Menurut doktrin ini, pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada pelaku tindak pidana yang bersangkutan tanpa perlu membuktikan adanya kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) pada pelakunya. Oleh karena menurut ajaran *strict liability*, pertanggungjawaban pidana bagi pelakunya

¹²⁰ Penjelasan huruf j UUPPLH No 32 Tahun 2009

tidak dipermasalahkan, sehingga *strict liability* juga disebut sebagai *absolute liability* atau “pertanggungjawaban mutlak”.¹²¹ Teori *strict liability* merupakan tanggung jawab orang yang melakukan suatu jenis kegiatan yang digolongkan sebagai “*abnormally dangerous*”.¹²² Maka ia diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan, meskipun telah bertindak hati-hati untuk mencegah bahaya atau kerugian tersebut, walaupun dilakukan tanpa kesengajaan.

Pengadopsian *strict liability* dapat dilihat dalam Putusan Nomor 456/ Pdt.G-LH/2016/PN Jkt.Sel. Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*) sebagaimana diatur dalam Pasal 88 UUPPLH berbunyi sebagai berikut, “Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/ atau mengelola limbah B3, dan/ atau menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan”.

Asas pencemar membayar ini terdapat dalam sejumlah Pasal dalam UUPPLH, diantaranya Pasal 87 ayat (1) UUPPLH yang menentukan setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi

¹²¹ Sutan Remy Sjahdeini, *PerTanggungjawaban Pidana Korporasi, loc.cit.*

¹²² Laode M Syarif, Andri G Wibisana (ed), *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, USAID, Jakarta, 2010, hlm. 583 .

dan/atau melakukan tindakan tertentu. Kemudian Pasal 20 ayat (3) UUPPLH yang menentukan bahwa barang siapa merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara. Penjelasan pasal ini dalam bagian penjelasan UUPPLH menyebutkan bahwa ketentuan dalam ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar. Selain diharuskan membayar ganti rugi, pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya perintah untuk:

- a. memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
- b. memulihkan fungsi lingkungan hidup; dan/atau
- c. menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Mengenai ganti rugi yang harus dibayarkan pencemar terhadap dampak yang timbul akibat pencemaran, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2011 tentang Ganti Rugi Akibat Pencemaran dan Atau Perusakan Lingkungan, memberikan pedoman bagi penyelesaian sengketa lingkungan baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Peraturan menteri tersebut

mengintrodusir komponen-komponen yang harus dimasukkan dalam penghitungan ganti rugi baik individu maupun lingkungan.

Dalam tataran teori, asas Pencemar Membayar pada dasarnya merupakan sebuah kebijakan ekonomi dalam rangka pengalokasian biaya-biaya bagi pencemaran dan kerusakan lingkungan, tetapi kemudian memiliki implikasi bagi perkembangan hukum lingkungan internasional dan nasional, yaitu dalam hal terkait dengan masalah tanggung jawab ganti kerugian atau dengan biaya-biaya lingkungan yang harus dipikul oleh pejabat publik.¹²³ Secara garis besar tujuan utama prinsip ini adalah untuk internalisasi biaya lingkungan. Sebagai salah satu pangkal tolak kebijakan lingkungan, prinsip ini mengandung makna bahwa pencemar wajib bertanggung jawab untuk menghilangkan atau meniadakan pencemaran tersebut. Ia wajib membayar biaya-biaya untuk menghilangkannya.¹²⁴ Asas pencemar membayar bersifat preventif yang diwujudkan dalam berbagai instrumen ekonomik berupa: *taxes, fees, economic support and deposit systems*.¹²⁵

Dalam rangka penerapan PP ini, dijelaskan bahwa selain bertanggung jawab membayar ganti rugi, hakim dapat

¹²³ Laode M Syarif, Andri G Wibisana (ed), *op.cit.*, hlm. 54 .

¹²⁴ *Ibid* hlm 57.

¹²⁵ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Op.Cit.*, hlm. 219.

membebankan kepada pelaku pencemaran sebagai tindakan, misalnya.¹²⁶

- a. Pemasangan dan perbaikan instalasi-instalasi pengolahan limbah sejalan dengan prinsip baku mutu lingkungan hidup;
- b. Memulihkan fungsi tata lingkungan;
- c. Menghilangkan semua faktor penyebab perusakan lingkungan.

UUPPLH mengamanatkan adanya perintah ganti rugi atau melaksanakan perbuatan lainnya guna memulihkan lingkungan yang rusak atau tercemar. Dalam UUPPLH 2009 prinsip pencemar membayar terdapat dalam Pasal 2, yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 14 huruf h, Pasal 42 dan 43. Pengaturan prinsip tersebut antara lain berupa ketentuan mengenai internalisasi biaya lingkungan, dana jaminan pemulihan lingkungan, pajak dan retribusi lingkungan.¹²⁷ Asas tanggung jawab yang didasarkan pada kesalahan didasarkan pada adagium bahwa tidak ada tanggung jawab apabila tidak terdapat unsur kesalahan (*no liability without fault*). Tanggung jawab demikian, disebut pula dengan “*tortious liability*.”¹²⁸ Pada umumnya ketentuan ganti kerugian ini mempunyai tujuan:

1. Untuk pemulihan keadaan semula akibat tindakan tersebut;

¹²⁶ Siahaan, loc.cit., hlm 309.

¹²⁷ Muhammad Akib, *op.cit.*, hlm. 123.

¹²⁸ N.H.T. Siahaan, *Ekologi Pembangunan Dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1987, hlm. 46.

2. Untuk pemenuhan hak seseorang, di mana suatu peraturan perUndang-Undangan menentukan bahwa seseorang berhak atas suatu ganti kerugian apabila telah terjadi sesuatu yang dilarang;
3. Ganti kerugian sebagai sanksi hukum;
4. Sebagai pemenuhan ketentuan Undang-Undang, dalam arti bahwa Undang-Undang tidak merumuskannya sebagai hak seseorang, namun Undang-Undang menyatakannya sebagai kewajiban.¹²⁹

Tujuan utama prinsip pencemar membayar adalah untuk internalisasi biaya lingkungan.¹³⁰ Sebagai salah satu pangkal tolak kebijakan lingkungan, prinsip ini mengandung makna bahwa pencemar wajib bertanggung jawab untuk menghilangkan atau meniadakan pencemaran tersebut. Ia wajib membayar biaya-biaya untuk menghilangkannya. Oleh karena itu prinsip ini menjadi dasar pengenaan pungutan pencemaran. Realisasi prinsip ini dengan demikian menggunakan instrumen ekonomik, seperti pungutan pencemaran (*pollution charges*) terhadap air dan udara serta uang

¹²⁹ Lily Mulyati, *Pranata Hukum Ganti Rugi Pada Pencemaran Lingkungan Tinjauan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982*, Jurnal Hukum Dan Pembangunan Nomor 5 Tahun 1993, hlm. 463.

¹³⁰ Andri G. Wibisana, *Three Principles of Environmental Law: Polluter-Pays Principle of Prevention, and the Precautionary Principle*, Asia Pacific Journal of Environmental Law, Vol. 14. ISS. 1&2, 2012, Dalam Michael Faure & Nicole Niessen (edited), *Environmental Law in Development, Lesson from the Indonesian Experience*, dalam Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, hlm 122.

jaminan pengembalian kaleng atau botol bekas (*deposit fee*).¹³¹ Hal ini sejalan asas yang dianut oleh ketentuan Pasal 87 UUPPLH yang menyatakan bahwa:

- 1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.
- 2) Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, perubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut.
- 3) Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan.
- 4) Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 87 ayat (1) merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar. Selain diharuskan membayar ganti rugi, pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim

¹³¹ Siti Sundari Rangkuti, *op.cit.*, hlm 18.

untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya perintah untuk.¹³²

- a. Memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
- b. Memulihkan fungsi lingkungan hidup; dan/atau
- c. Menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

Di Indonesia, penerapan prinsip pencemar membayar dalam putusan pengadilan beberapa diantaranya yaitu:

1. Putusan Perkara Perdata Lingkungan Dalam Hal Penerapan Hak Gugat Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah (Pengadilan Negeri Jakarta Utara Putusan Nomor 105/Pdt.G/2009/PN.Jkt.Utr, Antara Kementerian Lingkungan Hidup (Penggugat) melawan PT. Selatnasik Indokwarsa (Tergugat I) dan PT. Simpang Pesak Indokwarsa (Tergugat II). Putusan majelis hakim: 1). Menyatakan Tergugat I dan Tergugat II telah melakukan perbuatan melanggar hukum Perusakan Lingkungan Hidup, dan bertanggung jawab secara mutlak; 2). Menghukum para Tergugat untuk membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan kepada Penggugat sebesar Rp. 18.190.720.000,- (Tergugat I), Rp. 8.458.339.000,- (Tergugat

¹³² Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH.

- II) dan Rp. 5.615.253.000,- (Tanggung renteng); 3). Menghukum Tergugat I dan Tergugat II untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.521.000,-.
2. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 735/Pdt.G-LH/2018/PN.Jkt.Utr. Antara Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan (KLHK/Penggugat) melawan PT How Are You Indonesia (PT. HAYI/Tergugat). PT HAYI dinyatakan terbukti melakukan pencemaran lingkungan hidup di lokasi PT HAYI yang beralamat di Jalan Nanjung No 206, Kelurahan Cibeureum, Kecamatan Cimahi Selatan, Kota Cimahi, Provinsi Jawa Barat dengan prinsip pertanggungjawaban mutlak (*Strict Liability*). Majelis Hakim menghukum PT HAYI untuk membayar ganti rugi materiil sebesar Rp. 12.013.501.184.
3. Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang Nomor: 26/Pdt.G/2009/PN.TPI. Gugatan ini merupakan gugatan perwakilan kelompok terhadap Para Tergugat (badan hukum perdata dan pemerintah daerah Tanjung Pinang) yang melakukan penambangan dan penimbunan dermaga yang mengakibatkan pencemaran terhadap air laut dan ekosistem laut serta menimbulkan kematian ikan dan habitat laut tempat mata pencaharian Para Penggugat. Majelis Hakim menyatakan tindakan Para Tergugat yang mengakibatkan pencemaran terhadap air laut merupakan perbuatan melawan

hukum dan menimbulkan kerugian materiil dan immateriil. Majelis Hakim mengabulkan gugatan Para Penggugat dan memerintahkan Tergugat I, Tergugat II, dan Tergugat III untuk membayar ganti rugi secara tanggung renteng kepada masing-masing Penggugat sebesar Rp. 2,88 miliar, dan ditambah dengan kerugian immaterial sebesar Rp 5 miliar, jadi total ganti rugi yang harus dibayarkan oleh tergugat sebesar Rp10,76 miliar.

Putusan tersebut menunjukkan bahwa putusan pengadilan yang menerapkan prinsip pencemar membayar telah dijalankan, hal mana pencemar membayar merupakan satu kesatuan dalam nomenklatur “ganti kerugian” dalam UUPPLH dan peraturan terkait lainnya di bidang lingkungan hidup. Ganti kerugian dalam putusan perdata lingkungan merupakan bagian dari upaya pemulihan lingkungan itu sendiri. Prinsip ini menjadi begitu penting kaitannya dengan ketaatan perusahaan pemegang izin lingkungan, termasuk sektor pertambangan untuk segera membayar biaya tertentu akibat kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan yang diakibatkan kegiatan/usahnya. Dengan demikian, ganti kerugian menjadi instrumen perdata yang memaksa penanggungjawab usaha pertambangan untuk mengganti kerugian terhadap kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh aktivitas atau kegiatan pertambangan tersebut.

j. Perbandingan Izin Lingkungan dan Pengawasannya di Beberapa Negara

1) Austria

Perizinan lingkungan merupakan salah satu hal penting di dalam hukum lingkungan di Austria. Dalam hal ini, pemerintah memiliki kewenangan untuk memberikan izin bagi pendirian atau modifikasi dari kegiatan/usaha yang berdampak serius pada lingkungan hidup. Dengan perizinan ini, setiap pendirian atau modifikasi dari kegiatan/usaha dilarang kecuali atas izin dari pemerintah. Setelah permohonan izin diajukan, pemerintah akan mulai proses administrasi secara formal sesuai dengan aturan umum untuk prosedur administratif (*Allegemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*). Hukum lingkungan yang spesifik diatur pula di dalam hukum lingkungan spesifik. Sistem perizinan Austria didasarkan pada *Kumulationsprinzip* (prinsip kumulasi), yang merupakan konsekuensi dari sistem pengalokasian kompetensi. Artinya, karena di Austria berbagai Undang-Undang memberikan berbagai izin yang berbeda, dan tidak ada koordinasi antar prosedur perizinan yang berbeda, maka integrasi izin tidak terjadi di sana.¹³³

¹³³ Muh.Andri G. Wibisana, *Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi Dan Berantai: Sebuah Perbandingan Atas Perizinan Lingkungan Di Berbagai Negara*, Loc.cit., hlm 229. Menyadur: Karl Weber, "Public Environmental Law in Austria", dalam: René Seerden dan Michiel Heldeweg (eds.), *Comparative Environmental Law in Europe: An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States* (Antwerpen: Maklu, 1996), hlm. 3-31.

Setiap kegiatan/usaha dapat memerlukan izin yang berbeda. Misalnya, izin lingkungan saja tidaklah memberikan hak kepada seseorang untuk, misalnya, mendirikan pabrik. Untuk pendirian pabrik ini, pelaku usaha/kegiatan memerlukan izin yang berbeda. Dengan demikian, keberadaan satu izin tampaknya akan mempengaruhi seluruh kegiatan/usaha. Akibatnya, apabila satu izin saja tidak terpenuhi, maka keseluruhan usaha/kegiatan dapat terhambat.

2) Belanda

Sejak tahun 1985, di Belanda, pengelolaan lingkungan ditandai dengan perubahan pendekatan, dari pendekatan yang bersifat sektoral menjadi pendekatan yang bersifat integral. Hal ini ditandai, misalnya, dengan diberlakukannya undangundang baru yaitu "*Wet Milieubeheer*" (UU tentang pengelolaan lingkungan, selanjutnya disingkat Wm) pada tahun 1993.¹³⁴ Salah satu hal terpenting yang dihasilkan oleh Wm adalah izin lingkungan yang disebut dengan "izin Wm" (*Wm Vergunning*). Izin ini mengintegrasikan berbagai izin yang sebelumnya diatur di dalam enam Undang-Undang lingkungan, yaitu izin yang diatur

¹³⁴ Sebagai perbandingan, perkembangan hukum lingkungan di Belanda, yang ditandai dengan pergeseran dari pendekatan sektoral menuju pendekatan terintegrasi, dapat pula dilihat dalam, misalnya: P.C. Gilhuis dan J.M. Verschuuren, "*Environmental Law*", dalam: Jeroen M.J. Chorus, et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (The Hague: Kluwer Law International, 1999), hal. 361-367. Muh.Andri. G.Wibisana, *ibid*, hlm 231.

di dalam Hw, Wlv, Wgh, Aw, Wca, dan “Mijnwet 1903”.¹³⁵ Dengan demikian, apabila sebelumnya sebuah kegiatan yang terkait Undang-Undang tersebut akan memerlukan 6 izin, maka setelah berlakunya Wm hanya memerlukan satu izin, yaitu izin Wm. Dari paparan Tonnaer terlihat Wm mengintegrasikan beberapa izin ke dalam izin Wm (*Wm vergunning*). Dalam hal ini, beberapa aktivitas terkait udara, tanah, limbah, atau kebisingan yang selama ini memerlukan izin yang terpisah, sekarang hanya memerlukan satu izin saja.¹³⁶ Dari uraian tersebut diketahui pula bahwa khusus terkait pembuangan limbah ke media air, tidak terjadi integrasi ke dalam izin Wm. Untuk kegiatan tersebut diperlukan izin tersendiri yang dikeluarkan oleh Dewan Air Provinsi (*Waterschap*) atau oleh Direktorat Jenderal Pekerjaan Umum dan Lalu Lintas Air (*Rijkswaterstaat*).

Menurut Tonnaer, Wm memuat beberapa tipe integrasi terhadap beberapa Undang-Undang lain, berupa: Pertama, Undang-Undang lain diintegrasikan ke dalam Wm. Hal ini terjadi dengan Hw, Aw, dan Wca. Kedua, kewenangan pemberian izinnya diintegrasikan dengan kewenangan di dalam Wm. Hal ini terjadi dengan Wlv, Wgh, dan Mijnwet 1903. Ketiga, prosedur

¹³⁵ P.C.L. Tonnaer, *Handboek van het Nederlands Milieurecht*: Boek 1 Utrecht: Lemma, BV, 1994, hlm. 601.

¹³⁶ *Ibid.*

perizinannya diintegrasikan dengan prosedur Wm. Hal ini terjadi dengan Wbb, Wvo, Wvz, Gww, WGS, Kew, dan *Destructiewet*.¹³⁷

Wm menyatakan bahwa tanpa adanya izin, seseorang dilarang untuk melakukan kegiatan/usaha (*INKRIchtingen*, establishment), mengubah pelaksanaan kegiatan/usaha, atau menjalankan kegiatan/usaha tersebut.¹³⁸ Pemerintah kabupaten/kota tempat di mana seluruhnya atau sebagian besarnya kegiatan/usaha dilaksanakan memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin tersebut.¹³⁹ Pemerintah provinsi atau Menteri Perekonomian dapat saja menjadi pihak yang berwenang untuk mengeluarkan izin apabila kewenangan itu ditetapkan melalui Keputusan Raja tentang Kegiatan/Usaha dan Perizinan (*INKRIchtingen en vergunningenbesluit—Ivb*).¹⁴⁰

Wm menyatakan bahwa dalam pengambilan keputusan untuk menerima atau menolak permohonan izin, pejabat berwenang haruslah mempertimbangkan kondisi lingkungan yang ada, dampak dari kegiatan/usaha pada lingkungan, perkembangan yang mungkin dari kegiatan/usaha yang diusulkan dan kemungkinan dampaknya, serta pilihan upaya perlindungan

¹³⁷ F.P.C.L. Tonaer, *Op.cit.*, hal. 602.

¹³⁸ Wm, Pasal 8.1 ayat (1).

¹³⁹ Wm, Pasal 8.2 ayat (1).

¹⁴⁰ René Seerden dan Michiel Heldeweg, "Public Environmental Law in the Netherlands", dalam: René Seerden dan Michiel Heldeweg (eds.), *Comparative Environmental Law in Europe: An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States* (Antwerpen: Maklu, 1996), hal. 285.

lingkungan melalui pencegahan atau minimasi.¹⁴¹ Selain itu, pejabat yang berwenang juga harus memperhatikan baku mutu dari media lingkungan yang mungkin akan dipengaruhi oleh dampak dari kegiatan/usaha.¹⁴² Wm menyatakan bahwa sebuah permohonan izin dapat ditolak hanya atas dasar perlindungan lingkungan, atau jika pemberian izin itu bertentangan dengan ketentuan Wm maupun "*Algeme Wet Bestuursrecht*" (UU tentang ketentuan umum hukum administrasi negara, Awb).¹⁴³ Izin juga harus secara jelas mengindikasikan pada hal apa saja izin tersebut berlaku, batasan-batasan perlindungan lingkungan yang berlaku, dan persyaratan untuk perlindungan yang harus dipenuhi.¹⁴⁴

Dalam beberapa waktu belakangan ini, di Belanda terjadi perkembangan yang sangat penting. Peran dari izin lingkungan mulai digantikan oleh peraturan yang bersifat umum (*general rules*), seperti baku mutu ambien atau *effluen*. Menurut Heldeweg dan Seerden, sejak awal 2000-an, muncul keinginan untuk menempatkan sekitar 80% dari usaha/kegiatan di bawah kontrol dari aturan umum.¹⁴⁵ Aturan umum ini menjadi pilihan pertama (*default option*) dari instrumen pengelolaan lingkungan yang

¹⁴¹ Wm, Pasal 8.8 ayat (1).

¹⁴² Wm, Pasal 8.8 ayat (2).

¹⁴³ Wm, Pasal 8.10.

¹⁴⁴ Wm, Pasal 8.11.

¹⁴⁵ Michiel A. Heldeweg dan René J.G.H. Seerden, *op. cit.*, hal. 66. Muh.Andri. G. Wibisana, *Op.cit.*, hlm 232.

bersifat CAC, dibandingkan dengan izin. Artinya, sebuah usaha/kegiatan akan diwajibkan memiliki izin lingkungan, sehingga berarti dikontrol melalui rezim perizinan, hanya apabila aturan umum tidak dapat diterapkan untuk usaha/kegiatan tersebut. Dalam bahasa Heldeweg dan Seerden, “[o]nly if and when *tailormade standards* were considered necessary... a *permit obligation* would be applied for the specific category of activities”.¹⁴⁶ Dengan demikian, apabila izin memang diwajibkan, maka persyaratan dan kewajiban yang dicantumkan di dalam izin tersebut haruslah bersifat spesifik dan berlaku hanya pada pemegang izin tersebut. Sebaliknya, apabila kewajiban tersebut bersifat umum, misalnya kewajiban untuk menaati baku mutu air limbah nasional, maka yang diberlakukan adalah aturan umum (baku mutu) tersebut tanpa perlu adanya kewajiban untuk memiliki izin.

3) Jerman

Di Jerman, Beberapa UU terkait lingkungan hidup ternyata melahirkan kewajiban izinnya sendiri-sendiri. Misalnya saja, terdapat kewajiban izin yang ditujukan bagi kegiatan/usaha menurut UU Sumber Daya Air (*Wasserhaushaltsgesetz/WHG*) Jerman. Dalam hal ini, WHG misalnya menyatakan bahwa setiap upaya pemanfaatan air memerlukan izin Selanjutnya, WHG juga

¹⁴⁶ *Ibid.*

menyatakan bahwa izin ini tidak boleh diberikan apabila pemberian izin ini justru membahayakan kepentingan umum (misalnya kepentingan akan air bersih).¹⁴⁷ Terkait GMOs, terdapat pula kewajiban untuk memiliki berbagai izin, terutama untuk pelepasan organisme ke media lingkungan atau ke pasar.¹⁴⁸ Di samping itu, terdapat pula beberapa izin terkait dengan pengangkutan barang berbahaya, pengangkutan komersial atas limbah untuk disimpan atau diolah, serta izin untuk ekspor, atau impor, atau pengangkutan, atau pengolahan bahan-bahan nuklir.¹⁴⁹

Hal terpenting terkait perizinan ini dapat ditemukan dalam izin pabrik menurut Undang-Undang Pengawasan Emisi tingkat Federal (*Bundesimmissionsschutzgesetz/BImSchG*). Menurut BImSchG, setiap pendirian dan pengoperasian pabrik yang diperkirakan akan memberikan dampak serius pada lingkungan wajib memiliki izin. Pemberian izin ini harus didasarkan pada beberapa asas, diantaranya: asas kehati-hatian (*the precautionary principle*), asas pencegahan atau pengurangan

¹⁴⁷ Michael Rodi, "Public Environmental Law in Germany", dalam: René Seerden dan Michiel Heldeweg (eds.), *Comparative Environmental Law in Europe: An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States* (Antwerpen: Maklu, 1996), hal. 164. Muh.Andri. G. Wibisana, *Op.cit.*, hlm 233.

¹⁴⁸ Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 237.

¹⁴⁹ *Ibid*.

limbah (residual substances), atau asas pemanfaatan ulang untuk limbah panas yang dihasilkan.¹⁵⁰

Menurut Spieth dan Ramb, izin yang diamanatkan oleh BImSchG ini digolongkan sebagai izin yang memiliki berbagai efek ("*concentrating effect*"), yaitu izin yang menggantikan keseluruhan atau sebagian besar izin yang sebelumnya ada.¹⁵¹

Izin BImSchg mengintegrasikan, misalnya, izin mendirikan bangunan (*building permits*), izin perlindungan lingkungan (*nature protection permits*), dan izin terkait keselamatan dan kesehatan kerja (*occupational safety and health permits*).¹⁵²

Bentuk yang lebih formal lagi dari pada izin adalah prosedur persetujuan resmi (official approval) atas rencana kegiatan/usaha. Fungsi dari persetujuan ini adalah untuk menguji kelayakan sebuah usaha/kegiatan, dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pemrakarsa kegiatan/usaha dengan kepentingan publik. Pada tingkat Federal, persetujuan atas rencana kegiatan/usaha diperlukan untuk: a). konstruksi atau perubahan konstruksi proyek-proyek seperti jalan raya atau jalan kereta; b). penciptaan, pembuangan, atau pembuatan desain ulang secara signifikan atas lalu lintas air dan daerah aliran sungai; c). pengelolaan atau pembuangan akhir bahan

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² David Elshorst, "Q&A on Environmental Law in Germany", Clifford Chance, 2013, tersedia dalam: , diakses pada Desember 2015, hal. 8. Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 238.

radioaktif; dan d). pembangunan dan pengoperasian tempat pembuangan akhir limbah.¹⁵³

Hal terakhir yang perlu diperhatikan dari sistem perizinan di Jerman adalah tentang konsentrasi kewenangan dalam pemberian izin. Dalam hal ini, izin BImSchG, yang mencakup pula berbagai izin lain terkait pendirian atau pengoperasian sebuah pabrik, akan melahirkan satu prosedur perizinan (*concentration of procedures*), menghasilkan satu keputusan (*concentration of decisions*), yang akan diberikan oleh satu pejabat yang berwenang (*concentration of authority*). Selain itu, apabila ada beberapa kewenangan atau pejabat yang terkait dengan satu rencana kegiatan/usaha, maka kewenangan akan dikonsentrasikan pada pejabat yang paling relevan. Dalam hal ini, pejabat yang keputusannya akan mempengaruhi lebih banyak kepentingan publik akan dianggap sebagai pejabat yang paling relevan (*dominan*).¹⁵⁴ Sehingga dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

4) Inggris dan Wales

Untuk mengimplementasikan “IPCC Directive” tahun 1996 (Council Directive 96/61/EC tentang *Integrated Pollution Prevention And Control*), maka pada tahun 1999 diundangkanlah UU Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran (*Pollution*

¹⁵³ Michael Rodi, *Op.cit.*, hal. 165-166. Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 238.

¹⁵⁴ Michael Rodi, *ibid*, hlm 176. Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 239.

Prevention and Control Act 1999) yang kemudian, khusus untuk England dan Wales, ditindaklanjuti dengan penerbitan Regulasi Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran tahun 2000 (*the Pollution Prevention and Control Regulations 2000*, selanjutnya disebut PPC Regulations 2000).¹⁵⁵

Menurut PPC Regulations 2000, setiap orang yang mengoperasikan instalasi atau sumber pencemar bergerak (disebut *mobile plant*) wajib memiliki izin, yang disebut PPC Permit (izin PPC). Berdasarkan *Schedule 1* dari PPC Regulations 2000, instalasi atau sumber bergerak yang wajib memiliki izin ini terdiri dari kegiatan/usaha di bidang: i). industri energi; ii). produksi dan pemrosesan bahan metal; iii). industri metal; iv) industri kimia; v). pengelolaan limbah/sampah; vi). kegiatan lainnya.⁶⁸ Keenam industri ini kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam enam Bab dari *Schedule 1 PPC Regulations 2000*.¹⁵⁶

Lebih jauh lagi, keenam industri juga dibagi ke dalam tiga kelompok kegiatan yang menggambarkan risiko dari kegiatan dan wewenang untuk mengatur kegiatan tersebut. Ketiga kelompok tersebut adalah: a). Part A(1) installations/mobile

¹⁵⁵ Daniel Lawrence dan Jonathan Isted, "England & Wales", dalam: Jonathan Isted dan Daniel Lawrence (eds.), *The International Comparative Legal Guide to Environment Law 2009: A Practical Insight to Cross-border Environment Law* (London: Global Legal Group, 2009), hal. 162. Disadur dari: Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 239.

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm 240.

plants, yaitu instalasi/sumber bergerak yang memiliki potensi yang tinggi untuk menimbulkan pencemaran, sehingga emisi dari instalasi ini diatur oleh pemerintah pusat, dalam hal ini *the Environment Agency*; b). Part A(2) installations/mobile plants, yaitu instalasi/sumber bergerak yang dianggap memiliki potensi lebih rendah untuk menimbulkan pencemaran, tetapi masih dianggap memiliki dampak yang penting terhadap lingkungan, sehingga tetap termasuk ke dalam kegiatan yang harus diatur, tetapi pengaturannya dilakukan oleh pemerintah daerah tempat instalasi tersebut berada; c). Part B *installations/mobile plants*, yaitu instalasi/sumber bergerak yang memiliki potensi dampak dari emisinya, sehingga hanya emisi ke udara dari fasilitas ini lah yang tunduk pada ketentuan IPPC, dan karenanya hanya diatur oleh pemerintah daerah.¹⁵⁷

Dengan demikian, kegiatan/usaha yang termasuk ke dalam kelompok A(1), A(2), dan B adalah kegiatan/usaha yang tunduk pada PPC Regulations 2000, dan karenanya memerlukan izin PPC. Menurut PPC Regulations 2000, setiap permohonan Izin PPC harus memuat informasi mengenai a). kondisi tempat kegiatan/usaha. Dalam hal ini, pemohon merujuk pada Amdal dan tata ruang dari wilayah tempat kegiatan/sudah dilakukan;

¹⁵⁷ Regulations 2000 No. 1973, The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000, Pasal 8 par. 2-5. Lihat pula: Daniel Lawrence dan Jonathan Isted, *loc. cit.*; dan: Susan Wolf dan Neil Stanley, *Wolf and Stanley on Environmental Law*, 4th ed. (London: Cavendish Publishing Limited, 2003), hal. 292-293. Disadur dari: Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 240..

b). bahan baku dan energi yang akan digunakan dalam kegiatan/usaha; c). minimasi dan pencegahan produksi limbah; d). emisi dan dampak lingkungan; e). teknologi dan teknik yang akan tersedia dan akan digunakan untuk mengurangi emisi atau dampak lingkungan; f). pencegahan kecelakaan; g). rencana monitoring; dan h). ringkasan dalam bahasa umum (nonteknis).¹⁵⁸

Di samping pengaturan berdasarkan rezim IPPC, di Inggris terdapat pula pengaturan berdasarkan UU Perlindungan Lingkungan tahun 1990 (*Environmental Protection Act/EPA 1990*). Salah satu hal penting yang diatur dalam EPA 1990 adalah ketentuan mengenai izin pengelolaan limbah. Dalam hal ini, EPA 1990 mewajibkan penguasaan (*keeping*), pengolahan (*treating*), maupun pembuangan (*disposing of*) dari limbah tertentu, yang termasuk ke dalam kategori *controlled waste*, wajib dilengkapi dengan izin pengelolaan limbah. Termasuk ke dalam kewajiban ini adalah kegiatan-kegiatan terkait pengelolaan sampah, seperti kegiatan/usaha *landfill*. Perkembangan hukum perizinan di Inggris terjadi lagi pada tahun 2007. Pada tahun ini dikeluarkan *Environmental Permitting Regulations 2007* (Regulasi Perizinan Lingkungan 2007, selanjutnya disebut *EPR 2007*). Menurut *EPR*, sejak 6 April 2010, izin *PPC* dan izin

¹⁵⁸ Susan Wolf dan Neil Stanley, *Ibid.*, hal. 294, Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 240.

pembuangan limbah pada akan diintegrasikan menjadi *Environmental Permits* (izin lingkungan, selanjutnya disebut EP). Izin lainnya yang diintegrasikan ke dalam EP meliputi izin untuk kegiatan pembuangan limbah cair (*water discharge activities*) dan air bawah tanah (*groundwater discharge activities*), serta kegiatan terkait radioaktif.¹⁵⁹

Pada tahun 2010, EPR diamandemen dalam rangka pengimplementasian *Industrial Emissions Direction 2010* (IED). Berdasarkan amandemen ini, kegiatan/usaha yang termasuk ke dalam kegiatan/usaha yang diatur dalam EPR meliputi kegiatan/instalasi yang diatur dalam *Schedule 1 PPC Regulations*; pengelolaan limbah; instalasi sumber bergerak; usaha pertambangan; pembuangan limbah cair; kegiatan/usaha terkait radioaktif; kegiatan/usaha terkait air bawah tanah; instalasi insinerator kecil (*small waste incineration plant*); dan kegiatan terkait emisi terlarut (*solvent emission activity*).¹⁶⁰

5) Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, integrasi izin lingkungan seperti yang dipraktikkan di beberapa negara Eropa tampaknya tidak terjadi. Rona menyatakan bahwa karena izin sering kali dikaitkan

¹⁵⁹ Michael Coxall dan Elizabeth Hardacre, "Q&A on Environmental Law in UK (England and Wales)", Clifford Chance, 2013, tersedia dalam: <http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/PDFs/%202013%20Q%26A%20on%20Environmental%20Law%20in%20UK.pdf>: , diakses pada Desember 2015, hal. 5. Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 240.

¹⁶⁰ *Ibid*.

dengan tujuan perlindungan yang spesifik, maka untuk satu kegiatan yang terkait dengan beberapa tujuan diperlukan beberapa izin, yang terkadang melibatkan berbagai otoritas baik di tingkat federal, negara bagian, atau lokal.¹⁶¹ Oleh Rona, beberapa izin lingkungan yang lazim ditemukan di AS dikelompokkan ke dalam izin terkait pencemaran udara (*air pollution permits*), izin terkait pencemaran tanah (*land-type permits*), dan izin terkait pencemaran air (*water-type permits*).

Terkait pencemaran udara, di AS dikenal adanya izin berdasarkan Clean Air Act (CAA). Sebelum tahun 1990, CAA tidak memiliki program terkait perizinan untuk pencegahan/penanggulangan pencemaran udara. Sejak adanya amandemen atas UU ini pada tahun 1990, setiap sumber pencemaran udara diwajibkan untuk memiliki izin operasi guna menjamin adanya penataan atas semua persyaratan yang ada di dalam CAA. Pengaturan perizinan pada CAA ini didasarkan pada model perizinan menurut *Clean Water Act*.¹⁶² Lebih dari itu, CAA meminta negara bagian untuk mengembangkan program yang sejalan dengan program perizinan yang dibuat oleh EPA (*Environmental Protection Agency*, yaitu badan perlindungan lingkungan pada tingkat Federal). EPA berwenang untuk memberikan persetujuan atas program yang diajukan negara

¹⁶¹ Donna C. Rona, *Environmental Permits: A Time-Saving Guide* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1988), hal. 2-3, dikutip dari: Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 240 .

¹⁶² *Ibid* hlm 241.

bagian. Selanjutnya, setiap sumber pencemar memiliki waktu satu tahun sejak adanya persetujuan EPA terhadap program perizinan, untuk mengajukan permohonan izin. Di samping itu, sumber pencemar juga memiliki kewajiban untuk memasang instalasi untuk mengontrol, memonitor, dan mengukur emisi yang dihasilkannya. EPA dapat mengajukan keberatan atas izin emisi yang diberikan oleh negara bagian, apabila izin tersebut melanggar ketentuan di dalam CAA.¹⁶³

izin terkait pencemaran tanah (*land-type permits*) Tipe izin ini meliputi izin terkait perubahan permukaan tanah serta izin pembuangan limbah ke atas atau ke dalam tanah. Dalam hal ini, izin terkait perubahan permukaan tanah meliputi izin bagi kegiatan yang menyebabkan perubahan permukaan tanah atau perubahan pada aliran air atau pengendalian banjir memerlukan izin. Izin semacam ini ditetapkan dan diberikan oleh pemerintah negara bagian atau pemerintah lokal. Sementara itu, izin terkait pembuangan limbah meliputi izin pembuangan sampah dan limbah B3. Izin pembuangan sampah biasanya diatur dalam ketentuan pemerintah negara bagian atau lokal, sedangkan izin terkait limbah B3, yang meliputi produksi, pengangkutan, dan pembuangan limbah, diatur berdasarkan *Resource Conservation*

¹⁶³ *Ibid.*

and Recovery Act (RCRA).¹⁶⁴ RCRA mewajibkan pengelola fasilitas *Treatment, Storage, and Disposal* (pengolahan, penyimpanan, dan pembuangan/TSD) untuk menaati peraturan terkait penempatan limbah ke atas atau dalam tanah (*landfill*), lokasi pembuangan (*site location*), pengawasan terhadap air bawah tanah, dan pengolahan limbah B3. Tujuan utama dari ketentuan ini, diantaranya adalah untuk perlindungan air bawah tanah melalui pencegahan pelepasan limbah dari fasilitas TSD selama fasilitas tersebut dioperasikan sampai dengan 30 tahun setelah fasilitas tersebut berhenti beroperasi.¹⁶⁵

RCRA juga mewajibkan setiap fasilitas TSD untuk memiliki izin guna menjamin bahwa setiap TSD akan memenuhi kualifikasi teknis (standar spesifikasi) yang telah ditetapkan. Setiap TSD yang dijalankan oleh pemerintah federal diwajibkan untuk memiliki izin TSD ini. Akan tetapi, ketentuan kewajiban memiliki izin TSD ini tidak berlaku untuk fasilitas TSD bagi limbah B3 yang telah beroperasi sebelum 1 November 1980.¹⁶⁶

Terkait pencemaran air, terdapat pula perizinan berdasarkan *Clean Water Act* (CWA). CWA melarang pembuangan (*discharge*) limbah dari sumber emisi ke dalam media air, kecuali jika pembuangan ini dilakukan dengan izin yang diberikan oleh Pemerintah Federal atau negara bagian. Izin ini diwajibkan untuk

¹⁶⁴ Donna C. Rona, *Op. cit.*, hal. 23.

¹⁶⁵ Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 242 .

¹⁶⁶ *Ibid*.

menjamin adanya penataan terhadap baku mutu limbah (*effluen*) dan dilakukannya pelaporan dan monitoring pembuangan limbah. Biasanya, baku mutu efluen memuat pembatasan mengenai *biochemical oxygen demand* (BOD), *fecal coliform bacteria*, pH, *chemical oxygen demand* (COD), fosfor, ammonia, klorida (chloride), dan besi (iron).¹⁶⁷

6) Pengawasan Lingkungan

Masalah pengawasan dan penegakan hukum lingkungan hidup di semua negara relatif mempunyai kemiripan, antara lain meliputi kurangnya sumber daya, lemahnya *political will*, dan kapasitas untuk mengawasi dan menegakkan hukum.¹⁶⁸ Hanya saja, pembeda signifikan biasanya teramati pada tingkat keseriusan tiap negara dan *political will* pemerintah untuk terus melakukan evaluasi dan pembenahan berbasis hasil berupa *environmental outcomes* yang hendak dicapai. Beberapa contoh program yang dijalankan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan adalah “*Next Generation Compliance*” di Amerika

¹⁶⁷ Donna C. Rona, *Op. cit.*, hlm. 22-23. Muh.Andri. G. Wibisana, *ibid*, hlm 243 .

¹⁶⁸ United Nations Environment Programme, *Environmental Rule of Law: First Global Report*, diakses dari <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>, pada 16 November 2020, hlm. 70. Sumber dikutip dari: ICEL, *Buku Panduan Pengawasan Dan Penegakan Hukum Dalam Pencemaran Air*, ICEL: Jakarta, 2017, hlm 4.

Serikat,¹⁶⁹ dan “*Environmental Compliance Assurance*” di Uni Eropa.¹⁷⁰

Salah satu sistem penegakan hukum lingkungan, termasuk aspek pengawasannya adalah *Command-and-Control Regulation* (selanjutnya disebut CAC). CAC adalah suatu bentuk regulasi yang mengharuskan para pelaku ekonomi atau entitas untuk mematuhi aturan dan standar tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah, terutama dalam hal pengelolaan lingkungan. Pendekatan ini pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada akhir 1960-an dan awal 1970-an, seiring dengan meningkatnya kekhawatiran terhadap dampak industri terhadap lingkungan, seperti polusi udara dan air. Sejarah peraturan ini dimulai dengan adanya krisis lingkungan seperti Kebakaran Sungai Cuyahoga di Ohio pada tahun 1969, yang mendorong penetapan Undang-Undang lingkungan yang lebih ketat di AS, salah satunya adalah Undang-Undang Udara Bersih (*Clean Air Act*) tahun 1970.

Regulasi CAC ini memberikan dasar bagi pemerintah untuk menetapkan standar yang harus dipatuhi oleh industri dalam mengelola emisi polusi. Negara-negara maju lainnya, termasuk negara-negara Eropa, juga mengadopsi prinsip serupa dalam

¹⁶⁹Environmental Protection Agency United States of America, Next Generation Compliance, diakses melalui <https://www.epa.gov/6-compliance/next-generation-compliance> pada 6 November 2020. ICEL, *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

menghadapi permasalahan lingkungan yang semakin mendalam, meskipun dalam beberapa dekade terakhir banyak negara yang mulai mencari pendekatan yang lebih fleksibel dan berbasis insentif pasar.¹⁷¹

Pada masa ini, industri dihadapkan pada kewajiban untuk mematuhi standar yang ditetapkan oleh pemerintah, seperti batasan emisi polutan tertentu atau penggunaan teknologi pengendalian pencemaran. Pendekatan ini sangat mengutamakan peraturan teknis yang ketat, serta pengawasan dan penegakan hukum yang tegas untuk memastikan kepatuhan terhadap standar yang ditetapkan.. Salah satu momen penting dalam sejarah CAC regulation adalah pada tahun 1970 di Amerika Serikat, ketika Amerika Serikat mengeluarkan Undang-Undang Udara Bersih (*Clean Air Act*) yang memberikan mandat kepada pemerintah untuk menetapkan standar emisi bagi berbagai jenis polusi udara yang dihasilkan oleh kendaraan dan industri. Regulasi ini mengatur dengan jelas batasan emisi yang diizinkan dan mewajibkan perusahaan untuk mematuhi standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain itu, Undang-Undang ini memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menegakkan hukum dengan memberikan sanksi kepada

¹⁷¹ Baumol, W. J., & Oates, W. E. (1988). *The Theory of Environmental Policy* (2nd ed.). Cambridge University Press. Dikutip dari: Shinta Apriani, dkk, 2024, *Penerapan Command and Control Dalam Persetujuan Lingkungan Di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan, Vol 8 No 12.

perusahaan yang tidak mematuhi peraturan tersebut. Pada waktu yang sama, serangkaian Undang-Undang lingkungan lainnya juga mulai diberlakukan, seperti Undang-Undang Perlindungan Sumber Daya Alam (*Environmental Protection Act*) yang mendirikan Badan Perlindungan Lingkungan Amerika Serikat (EPA), yang bertugas mengawasi dan menegakkan peraturan lingkungan.¹⁷²

Pada dekade berikutnya, regulasi berbasis CAC menjadi semakin penting dalam pengelolaan lingkungan, terutama dalam sektor industri dan energi. Pemerintah semakin terlibat dalam menentukan standar teknis, seperti penggunaan teknologi pengendalian polusi di pabrik-pabrik atau pembangkit listrik. Hal ini dilakukan dengan harapan dapat secara langsung mengurangi polusi dan dampak negatif lainnya terhadap lingkungan. CAC regulation juga diimplementasikan di Eropa, di mana negara-negara seperti Jerman dan Inggris mengadopsi peraturan yang mirip dengan Clean Air Act Amerika Serikat, dengan mengatur emisi polusi udara dan air serta memerlukan penggunaan teknologi tertentu untuk mengurangi dampak kerusakan lingkungan.¹⁷³

Penerapan CAC dalam persetujuan lingkungan juga memiliki keunggulan dalam hal memberikan kepastian hukum bagi pelaku

¹⁷² Shinta Apriani, dkk, *ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

usaha dan masyarakat. Dengan adanya peraturan yang jelas dan tegas, pelaku usaha mengetahui dengan pasti apa yang harus dilakukan untuk memenuhi standar lingkungan yang ditetapkan. Hal ini mempermudah proses perizinan dan memastikan bahwa kegiatan usaha yang dilakukan tidak merusak lingkungan. Dalam hal ini, pendekatan CAC memberikan perlindungan bagi masyarakat dan lingkungan, karena adanya jaminan bahwa setiap kegiatan usaha yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan akan melalui proses evaluasi dan pengawasan yang ketat.¹⁷⁴

2. Kerangka Teori

a. Teori Kepatuhan Hukum

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa hukum merupakan sarana pengendalian sosial, sarana memperlancar proses interaksi sosial, dan sarana pembaharuan.¹⁷⁵ Jika dielaborasikan lebih lanjut, fungsi hukum sebagai sarana memperlancar proses interaksi sosial adalah untuk menciptakan keserasian antara ketertiban dengan ketentraman dalam pergaulan hidup. Kemudian, dalam proses interaksi sosial, hukum berperan sebagai sarana pengendali sosial yang umumnya didasarkan pada sejumlah nilai dan norma. Lalu,

¹⁷⁴ Erham Amin, 2015, *Proses Penegakan Hukum dan Upaya Pengendalian Masalah Lingkungan Hidup*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. 6. No. 2., 172–193, ISSN 2356-4962.

¹⁷⁵ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, CV. Rajawali: Jakarta, 1982, hlm 152.

terkait sarana pembaharuan, hukum ditujukan untuk membentuk kesadaran hukum.

Membentuk kesadaran hukum dalam masyarakat tentu tidaklah mudah. Soerjono Soekanto Kemudian menerangkan bahwa ada empat indikator yang membentuk kesadaran hukum secara berurutan atau bertahap. Empat tahap yang dimaksud adalah sebagai berikut:¹⁷⁶ pertama, pengetahuan hukum. Merupakan pengetahuan seseorang berkenaan dengan perilaku tertentu yang diatur oleh hukum tertulis, yakni tentang apa yang dilarang dan diperbolehkan. Kedua, pemahaman hukum. Sejumlah informasi yang dimiliki oleh seseorang mengenai isi dari aturan (tertulis), yakni perihal isi, tujuan, dan manfaat peraturan tersebut. Ketiga, sikap hukum. Merupakan suatu kecenderungan untuk menerima atau menolak hukum karena adanya penghargaan atau keinsafan bahwa hukum bermanfaat bagi kehidupan manusia. Dalam hal ini, elemen apresiasi terhadap aturan hukum sudah ada. Keempat, pola perilaku hukum. Tentang berlaku atau tidaknya suatu aturan hukum. Apabila berlaku, sejauh mana aturan tersebut berlaku dan sejauh mana masyarakat mematuhi (kepatuhan hukum).

Secara harfiah, ketaatan atau kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk "kesetiaan" masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang

¹⁷⁶ *Ibid.*

diberlakukan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.¹⁷⁷ Kepatuhan hukum dapat diartikan sebagai kesadaran akan hukum yang membentuk rasa setia dalam masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan. Singkatnya, kepatuhan hukum adalah patuh terhadap hukum; pelaksanaan aturan hukum oleh masyarakat.¹⁷⁸

Menurut H.C. Kelman, ada tiga indikator yang membuat masyarakat mematuhi hukum atau menerapkan kepatuhan hukum. Ketiga faktor tersebut adalah *compliance*, *identification*, dan *internalization*.¹⁷⁹ *Compliance* adalah bentuk kepatuhan hukum yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan. Dengan kata lain, tujuan dari kepatuhan hukum semata-mata agar terhindar dari sanksi hukum yang ada. *Identification* adalah bentuk kepatuhan hukum yang dilakukan untuk mempertahankan hubungan baik dengan seseorang; agar hubungan tersebut tidak rusak. Sedangkan *internalization* adalah bentuk kepatuhan hukum yang disebabkan oleh pengetahuan akan tujuan dan fungsi kaidah

¹⁷⁷ *Ibid* hlm 153.

¹⁷⁸ H. C. Kelman, *Compliance, Identification And Internalization Three Processes of Attitude Change*, Holt, Rhienhart & Witson: New York, 1966.

¹⁷⁹ Biersted, Robert, *The Social Order*, Tokyo:Mac Graw Hill Kogakusha Ltd, 1970, p.110

hukum tersebut; atau dengan kata lain orang tersebut merasa aturan tersebut sesuai dengan apa yang dianutnya.

Robert Bierstedt dalam bukunya "*The Social Order*" menerangkan bahwa proses kepatuhan seseorang terhadap hukum mungkin terjadi karena beberapa faktor yaitu:¹⁸⁰

1. *Indoctrination* (penanaman kepatuhan secara sengaja), yaitu sebuah peraturan hukum itu menjadi sebuah doktrin yang ditanam secara sengaja kepada masyarakat. Hal ini dilakukan agar penerapan hukum itu merata sampai ke seluruh lapisan masyarakat, sehingga kepatuhan hukum yang diinginkan dapat terwujud.
2. *Habituation* (pembiasaan perilaku), yaitu seseorang akan mematuhi peraturan hukum itu karena rutinitas yang mereka lakukan. Seperti halnya seseorang yang rutin memakai helm pada saat berkendara sepeda motor.
3. *Utility* (pemanfaatan dari kaidah yang dipatuhi), yaitu seseorang mematuhi peraturan hukum itu karena dapat memanfaatkan secara substantif dari peraturan itu.
4. *Group Identification* (mengidentifikasi dalam kelompok tertentu), yaitu seseorang akan mematuhi hukum ketika melihat atau mengacu pada kelompok yang telah melaksanakan.

¹⁸⁰ Ibid, hlm 227-229.

Sehubungan dengan itu, menurut Ernst Utrecht, ada beberapa hal yang menyebabkan seseorang mematuhi hukum , yaitu:¹⁸¹

1. Seseorang merasakan bahwa peraturan-peraturan itu dirasakan sebagai hukum. Artinya bahwa mereka benar-benar memiliki kepentingan akan berlakunya peraturan atau hukum tersebut.
2. Seseorang memang harus menerimanya supaya ada rasa ketentraman. Artinya bahwa orang memilih untuk taat pada hukum agar tidak banyak mendapat kesukaran dalam hidupnya.
3. Seseorang atau masyarakat memang menghendakinya, sebab pada umumnya orang baru merasakan adanya hukum apabila luas kepentingannya dibatasi oleh peraturan hukum yang ada.
4. Seseorang mematuhi hukum karena adanya paksaan (sanksi) sosial. Orang umumnya merasa malu atau khawatir dituduh sebagai orang yang asosiasi apabila orang melanggar hukum.

Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah menjelaskan bahwa ada suatu kecenderungan yang kuat dalam masyarakat, untuk mematuhi hukum oleh karena rasa takut terkena sanksi negatif apabila hukum tersebut dilanggar. Salah satu efek yang negatif

¹⁸¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, terj, Cet VI. Penerbit Balai Buku ichtiar: Jakarta, 1963, hlm 72..

adalah, bahwa hukum tersebut tidak akan dipatuhi apabila tidak ada yang mengawasi pelaksanaannya secara ketat.¹⁸²

Kemudian untuk menciptakan kepatuhan hukum, terdapat tiga cara yang dapat dilakukan:¹⁸³ pertama, tindakan represif. Represif adalah tindakan yang diambil untuk memastikan penegakan hukum terlaksana. Contoh pelaksanaan tindakan ini adalah apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam proses penegakan hukum, yang memerlukan pengawasan baik dari dalam maupun luar organisasi. Kedua, tindakan preventif. Preventif adalah upaya yang dilakukan untuk menghindari terjadinya pelanggaran hukum atau penurunan kesadaran hukum. Ketiga, tindakan persuasif. Persuasif adalah upaya untuk mendorong atau meningkatkan kesadaran hukum yang berkaitan erat dengan nilai-nilai hukum atau budaya hukum.

b. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa.¹⁸⁴ Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit,

¹⁸² Mustafa Abdullah dan Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, CV. Rajawali: Jakarta, 1982, hlm 23.

¹⁸³ *Ibid* hlm 24.

¹⁸⁴ Sujamto, *op.cit.*, hlm 17.

yang oleh Sujanto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.¹⁸⁵

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa pengawasan dalam hukum administrasi negara yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/ organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern: a). Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. b). Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah.¹⁸⁶

Paulus E. Lotulung menambahkan, jika ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya suatu kontrol dapat dibedakan menjadi: 1). Kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya peraturan perUndang-Undangan yang memberikan kewenangan pengawasan kepadanya; 2). Kontrol *a poteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan peraturan perundangan atau sesudah terjadinya tindakan atau peristiwa yang akan dikontrol.

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm 18.

¹⁸⁶ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Sedangkan ditinjau dari segi obyek yang diawasi, maka kontrol dapat dibedakan antara: 1). Kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari tindakan pemerintah; 2). Kontrol dari segi kemanfaatan, adalah untuk menilai tepat tidaknya tindakan pemerintah dilihat dari segi pertimbangan kemanfaatannya.¹⁸⁷

Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya. Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan: ¹⁸⁸

“control consist in verifying whether everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectify then and prevent recurrence”. (Pengendalian terdiri dari verifikasi apakah segala sesuatu terjadi sesuai dengan rencana yang diambil, instruksi yang dikeluarkan dan prinsip yang ditetapkan. Tujuan dari hal ini adalah untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dalam kesalahan guna memperbaiki kesalahan tersebut dan mencegah terulangnya kembali kesalahan tersebut).

Koontz dan O'Donnell (sarjana manajemen dari Amerika Serikat), mengartikan fungsi *control* sebagai: *“the control function includes*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Winardi, *Manajemen Kinerja*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

those activities which are designed to compel event to conform to plans" (fungsi kontrol meliputi aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk peristiwa-peristiwa terjadi sesuai dengan rencana-rencana).¹⁸⁹

Seorang ahli manajemen Inggris bernama Brech merumuskan pengertian kontrol sebagai berikut:¹⁹⁰

"Control, is checking current performance against predetermined contained in the plans, with a view to ensuring adequate progress and satisfactory performance; also "recording" the experience gained from the working of these plans as a guide to possible future operation" (kontrol, yakni mencocokkan pelaksanaan tugas yang baru berjalan terhadap ukuran baku yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rencana-rencana dengan maksud untuk menjamin tercapainya kemajuan yang cukup dan pelaksanaan tugas yang memuaskan; juga "mencatat" pengalaman yang diperoleh dari pelaksanaan rencana-rencana itu sebagai suatu petunjuk bagi tindakan-tindakan di waktu mendatang yang mungkin).

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakikatnya merupakan suatu menilai apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan - kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan komprehensif maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa

¹⁸⁹ The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Cet. VII, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm 64.

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm 65.

segi yakni: 1). Kontrol sebagai penguasaan pemikiran; 2). Disiplin sebagai kontrol diri; 3). Kontrol sebagai sebuah makna simbolis.¹⁹¹ Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu. Kontrol dikonstruksikan beragam.

Sebagai salah satu fungsi manajemen, pengawasan merupakan tindakan terakhir yang dilakukan para manajer pada suatu organisasi. Siagian berpendapat bahwa pengawasan (*controlling*) merupakan proses pengamatan atau pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁹² Sehingga pengawasan terhadap pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup dapat berjalan dengan baik.

c. Teori Pendelegasian Kewenangan

Delegasi berdasarkan Pasal 1 angka 23 UU No 30 Tahun 2014 adalah Pelimpahan otoritas dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya beralih kepada penerima delegasi.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Sondang. P. Siagian., *op.cit.*

Malayu S.P. Hasibuan mengatakan bahwa pendelegasian wewenang adalah memberikan sebagian pekerjaan atau wewenang oleh delegator kepada delegate untuk dikerjakannya atas nama delegator.¹⁹³ Ralph C. Davis mengemukakan bahwa pendelegasian wewenang hanyalah tahapan dari suatu proses ketika penyerahan wewenang, berfungsi melepaskan kedudukan dengan melaksanakan pertanggungjawaban.¹⁹⁴ Louis A. Allen juga mengemukakan pendelegasian wewenang adalah proses yang diikuti oleh seorang manajer dalam pembagian kerja yang dipikulkan kepadanya, sehingga ia melakukan kegiatan kerja itu hanya karena penempatan organisasi yang unik, dapat seberjakan dengan aktif, sehingga ia dapat memperoleh orang-orang lain untuk membantu pekerjaan yang tidak dapat ia kerjakan.¹⁹⁵

Menurut Koontz, ada beberapa prinsip dalam pendelegasian wewenang:¹⁹⁶

- 1) Prinsip pendelegasian berdasarkan hasil - hasil yang diharapkan. Tujuannya adalah untuk menawarkan manajer kemampuan untuk mengelola, memungkinkan mereka untuk berkontribusi pada tujuan perusahaan. Akibatnya,

¹⁹³ Malayu S.P. Hasibuan. *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Edisi. Revisi, Bumi Aksara: Jakarta, 2015.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Hermawan, E. (2019). *Pengaruh Kompetensi, Pendelegasian Wewenang dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja*. Jurnal Maneggio, Vol 2.No.2. <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/MANEGGIO/article/download/2235/3930>.

wewenang yang diberikan kepada manajer harus sebanding untuk memastikan bahwa hasil yang diinginkan tercapai.

- 2) Prinsip Definisi Fungsional. Manajer setiap sub-departemen harus memiliki wewenang untuk mengkoordinasikan kegiatan dengan seluruh organisasi, dan pengembangan departemen memerlukan kegiatan pengelompokan untuk membantu pencapaian tujuan.
- 3) Prinsip Skalar. Hubungan wewenang antara atasan dan bawahan dalam suatu organisasi disebut dengan prinsip ini. Semakin jelas garis kekuasaan antara atasan dan bawahan, semakin sukses pengambilan keputusan dan tugas komunikasi organisasi.
- 4) Prinsip Tingkat Wewenang. Prinsip tingkat wewenang adalah produk dari definisi fungsional dan prinsip skalar. Sebagai tindakan pencegahan terhadap pendelegasian yang bertujuan, prinsip tingkat wewenang mensyaratkan bahwa pilihan tentang wewenang individu dibuat oleh mereka dan tidak diteruskan kepada atasan dalam hierarki organisasi.
- 5) Prinsip Kesatuan Komando. Bawahan perlu mendapatkan perintah dari atasan agar mereka merasakan tanggung jawab pribadi yang lebih dalam terhadap atasannya.

- 6) Prinsip Kemutlakan Tanggungjawab. Berarti kewajiban bawahan kepada atasan adalah mutlak. Jika tidak, atasan tidak akan bisa mengelak dari tanggung jawab.
- 7) Prinsip Keseimbangan antara Kewenangan dan Tanggung Jawab. Besaran kekuasaan yang diberikan harus proporsional dan seimbang. Untuk mencegah administrator melakukannya, ruang lingkup kewajiban dan tanggung jawab mereka harus ditentukan. Menuntut lebih banyak akuntabilitas (hasil) daripada otoritas.

Dalam melakukan delegasi ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Hal tersebut diperlukan agar tidak terjadi delegasi yang yang tidak bertanggung jawab yang rentan ada penyalahgunaan kewenangan. Syarat dalam melakukan delegasi harus dipenuhi supaya tercipta pelimpahan kewenangan yang sesuai dengan prosedur. Adapun syarat-syarat delegasi antara lain:

- 1) Pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu. Syarat ini menunjukkan bahwa delegasi harus definitif (bukan sementara).
- 2) Delegasi hanya dimungkinkan terjadi kalau ada ketentuan yang mengatur untuk itu dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa delegasi haruslah berdasar kepada peraturan perundang-undangan.

- 3) Delegasi tidak dilakukan atau diberikan kepada lembaga atau aparat yang secara jabatan merupakan bawahan, artinya tidak diperkenankan adanya delegasi dalam hubungan hierarki kepegawaian.
- 4) Mewajibkan adanya sebuah keterangan/penjelasan, artinya pemberi delegasi/*delegans* mempunyai wewenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) Pemberi delegasi memberikan instruksi/petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut, artinya harus ada aturan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas pendelegasian wewenang dapat diartikan sebagai pelimpahan otoritas oleh organ pemerintah kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri, atau pemberi otoritas yang telah lepas dari tanggung jawab yuridis atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan otoritas tersebut menimbulkan kerugian pada pihak lain. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat memperoleh kewenangan melalui delegasi yang diatur dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan/atau peraturan daerah.

F. Definisi Operasional

1. Pengawasan adalah pengawasan lingkungan hidup oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara terhadap kegiatan/usaha pertambangan mineral bukan logam.
2. Pemerintah daerah adalah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara.
3. Hakikat pengawasan lingkungan hidup adalah mencegah kerusakan/pencemaran lingkungan hidup dan menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan.
4. Mencegah kerusakan/pencemaran lingkungan hidup adalah pengawasan lingkungan untuk mencegah kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup akibat kegiatan/usaha pertambangan.
5. Menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan hidup adalah pengawasan lingkungan untuk menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan hidup dari kegiatan/usaha pertambangan.
6. Memastikan kepatuhan penanggung jawab usaha adalah pengawasan sebagai instrumen untuk memastikan ketaatan penanggung jawab usaha pertambangan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan pertambangan.

7. Paradigma pendelegasian perizinan adalah paradigma pendelegasian perizinan berusaha pertambangan Mineral bukan logam.
8. Perizinan mineral bukan logam adalah perizinan berusaha tambang mineral bukan logam di Provinsi.
9. Masalah dalam pendelegasian perizinan adalah masalah dalam pendelegasian perizinan berusaha pertambangan mineral bukan logam.
10. Masalah pengawasan lingkungan hidup adalah masalah dalam pengawasan lingkungan hidup dalam pertambangan mineral bukan logam di Provinsi.
11. Formulasi ideal adalah gagasan ideal pengaturan pendelegasian pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan/usaha pertambangan mineral bukan logam.
12. Pendelegasian pengawasan adalah pendelegasian pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan/usaha pertambangan mineral bukan logam.
13. Pelembagaan norma pengawasan adalah pelembagaan norma pengawasan lingkungan hidup dalam Undang-Undang Minerba.
14. Penguatan pengawasan partisipatif adalah penguatan pengawasan masyarakat yang berada di sekitar lingkaran tambang terhadap kegiatan pertambangan yang berdampak terhadap lingkungan.

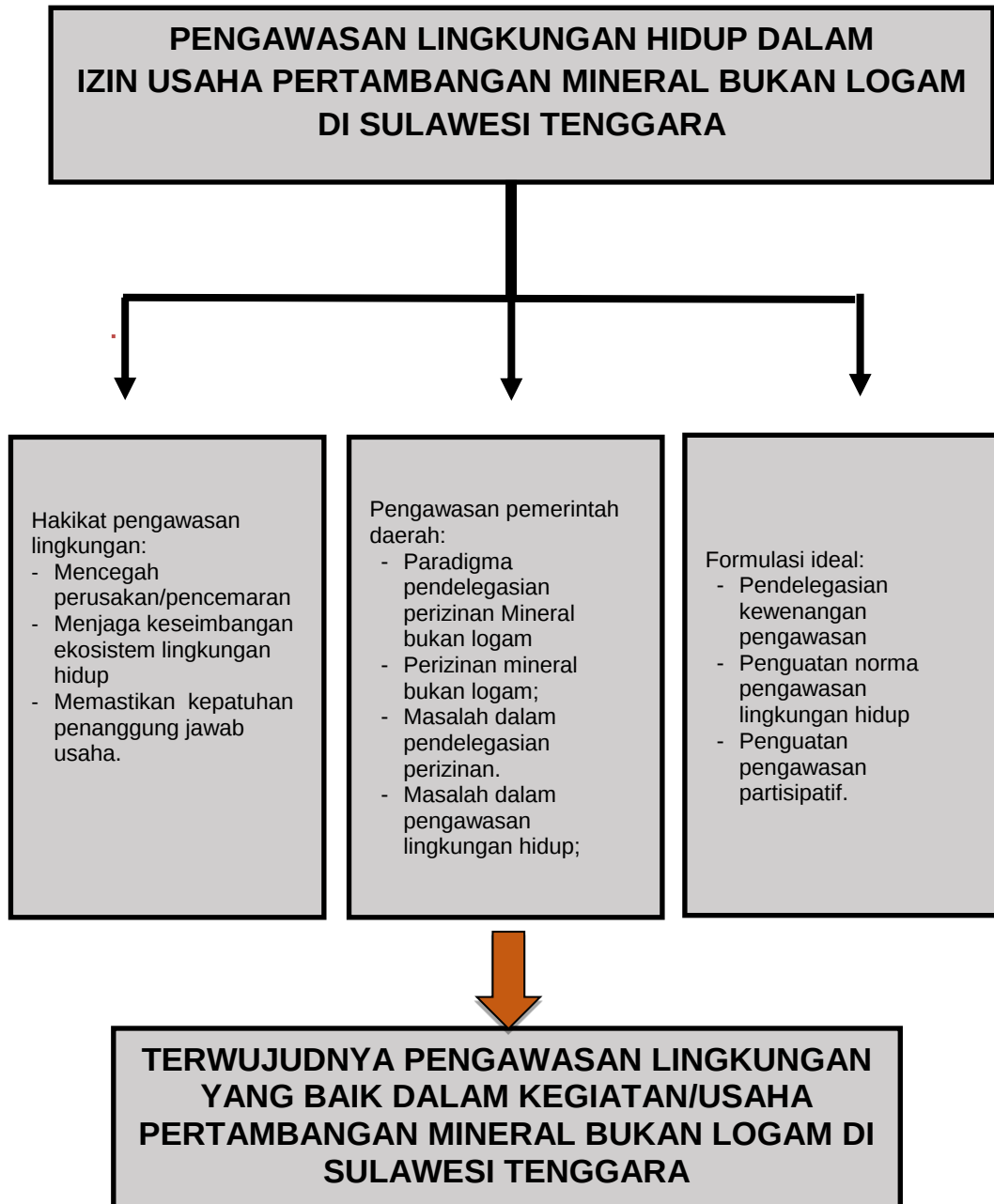
G. Kerangka Pikir Penelitian

Sebuah kerangka pemikiran atau kerangka pikir dalam sebuah penelitian hukum adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Apa yang menjadi temuan masalah, variabel yang mempengaruhinya, serta gagasan yang hendak dicapai. Alur pemikiran proposal penelitian disertasi ini adalah bagaimana menilai pengawasan perizinan tambang mineral bukan logam dan kepatuhan perusahaan tambang mineral bukan logam yang beroperasi di Sulawesi Tenggara dengan pengawasan instansi terkait.

Variabel penelitian disesuaikan dengan rumusan masalah. Untuk rumusan masalah pertama, variabel yang digunakan yaitu hakikat pengawasan lingkungan hidup, dengan 3 (tiga) indikator; (i) mencegah pencemaran/perusakan lingkungan hidup, (ii) menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan, dan (iii) memastikan kepatuhan penanggung jawab usaha. Untuk rumusan masalah kedua, variabel yang digunakan yaitu pengawasan lingkungan pemerintah Provinsi Sultra, dengan 4 (empat) indikator; (i) paradigma pendelegasian perizinan, (ii) perizinan tambang mineral bukan logam di Sultra; (iii) pengawasan lingkungan hidup, dan (iv) masalah dalam penyelesaian perizinan. Untuk rumusan masalah ketiga, variabelnya formulasi ideal, dengan 2 (dua) indikator; (i) pendelegasian norma pengawasan lingkungan, (ii) pelembagaan norma pengawasan lingkungan hidup dalam UU Minerba.

Alur kerangka pikir penelitian ini sebagaimana dalam Bagan Kerangka Pikir berikut ini.

BAGAN KERANGKA PIKIR PENELITIAN



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif juga disebut “penelitian hukum dogmatif” atau “penelitian hukum teoritis” (*Dogmatic or Theoretical Law Research*). Objek kajiannya adalah ‘hukum tertulis’ (*writing law*), yang mencakup; (1). Peraturan perUndang-Undangan (*legislation*); (2) Dokumen hukum (*legal document*); (3) putusan pengadilan (*court decition*); (4) laporan hukum (*law review*); (5) catatan hukum (*legal records*).¹⁹⁷ Studi normatif dipilih karena penelitian ini fokus mengkaji berbagai peraturan perUndang-Undangan di bidang lingkungan hidup dan pertambangan, dokumen hukum, putusan pengadilan, laporan hukum, dan catatan hukum yang terkait dengan pengawasan lingkungan hidup terhadap pemegang IUP tambang mineral bukan logam di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pendekatan penelitian berpedoman pada Buku Pedoman Penyusunan Disertasi yang diterbitkan Fakultas Hukum UNHAS, 2025, pendekatan penelitian disesuaikan dengan tiap rumusan masalah. Pendekatan dalam penelitian ini sebagaimana dalam tabel berikut:

¹⁹⁷ A.M. Yunus Wahid dan Syamsul Bachrie, *Metode Penelitian Praktis*, Penerbit Kencana PrenadaMediaGroup, Jakarta, 2024, hlm 159.

Rumusan Masalah	Pendekatan
Rumusan Masalah Pertama: Apa hakikat pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan di Provinsi Sulawesi Tenggara?	- Filosofi - Konseptual/teori - PerUndang-Undangan
Rumusan Masalah Kedua: Bagaimana pengawasan lingkungan hidup pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Tenggara terhadap pemegang IUP mineral bukan logam?	- PerUndang-Undangan - Konseptual/teori - Kasus
Rumusan Masalah Ketiga: Bagaimana merumuskan formulasi ideal pengawasan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambang mineral bukan logam?	- Filosofi - Konseptual/teori - PerUndang-Undangan

Pendekatan filosofi dengan meneliti hakikat tanggung jawab (*responsibility*) perlindungan, pelestarian, dan pengawasan lingkungan hidup oleh Negara. Pendekatan perundang-undangan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan pertambangan. Pendekatan kasus dengan mengambil contoh beberapa kasus pencemaran lingkungan tambang mineral bukan logam di Prov Sultra, khususnya di Kabupaten Konawe Selatan dan Konawe Utara sebagai 2 (dua) kabupaten terbanyak memiliki IUP tambang mineral bukan logam. Pendekatan konseptual dengan mengambil beberapa konsep dan teori hukum lingkungan yang terkait dengan kegiatan

pertambangan, hubungannya dengan pembangunan berkelanjutan dan konsep terkait lainnya.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian ini terbagi dua; *pertama*, bahan hukum primer berupa peraturan perUndang-Undangan yang terkait dengan isu penelitian ini, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba.
7. Undang-Undang (UU) Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disertai perubahannya.
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang.
13. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.
14. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

15. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Pemberian Perizinan Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara.
16. Peraturan Menteri ESDM Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan Yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara.
17. Peraturan Menteri ESDM Republik Indonesia No 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi Dan Pasca tambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.
18. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Pengawasan Dan Sanksi Administratif Bidang Lingkungan Hidup.
19. Keputusan Menteri ESDM 1827/K/MEM/30/2018 lampiran VI memuat tentang pedoman pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang.
20. Keputusan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 502 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Kewenangan Gubernur Sulawesi Tenggara kepada Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Sulawesi Tenggara

Kedua, adalah bahan hukum sekunder berupa; (i) data luas konsesi tambang secara keseluruhan di Provinsi Sulawesi Tenggara, (ii) data pemegang IUP tambang mineral bukan logam di Sulawesi Tenggara; (iii) data luas konsesi tambang mineral bukan logam di Sulawesi Tenggara,

dan (iv) data kerusakan lingkungan akibat tambang mineral bukan logam di Sulawesi Tenggara.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dilakukan dengan cara; pertama, melakukan pemilahan atau pengelompokan berdasarkan sumbernya, dan kedua, setelah dilakukan pemilahan/pengelompokan, selanjutnya dilakukan identifikasi dan penyaringan untuk mengambil bahan hukum yang sesuai atau relevan dengan isu penelitian.

D. Analisis Bahan Hukum

Setelah kedua bahan hukum primer tersebut dipilih berdasarkan sumbernya, dan disaring untuk mengambil bahan hukum yang sesuai dengan isu penelitian, maka tahap akhir adalah melakukan analisis bahan hukum. Bahan hukum yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara preskriptif dengan metode induktif untuk menghubungkan antara hipotesis yang dibangun dalam latar belakang masalah dengan hasil temuan yang dipaparkan pada hasil penelitian, dikaitkan dengan pendekatan penelitian berdasarkan kebutuhannya.